
REGIONALISMO Y DESARROLLO EN ASIA:
PROCESOS, MODELOS Y TENDENCIAS

Editores:

MAX SPOOR

Catedrático del Instituto de Estudios Sociales (ISS, La Haya). Coordinador del Centro para el Estudio de la Transición y el Desarrollo (CESTRAD) del ISS

SEÁN GOLDEN

Director del Centre d'Estudis Internacionals i Interculturals (CEII) de la Universitat Autònoma de Barcelona. Director del Programa Asia de la Fundació CIDOB

Contribuciones de:

ESTHER BARBÉ

Catedrática de Relaciones Internacionales y directora del Observatorio de Política Exterior Europea, Universitat Autònoma de Barcelona

SATURNINO M. BORRAS JR.

Profesor asociado e investigador en el Instituto de Estudios Sociales (ISS, La Haya)

PABLO BUSTELO

Profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid. Investigador principal (Asia-Pacífico), Real Instituto Elcano

CATERINA GARCÍA SEGURA

Profesora titular de Relaciones Internacionales en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona

SEÁN GOLDEN

Director del Centre d'Estudis Internacionals i Interculturals (CEII) de la Universitat Autònoma de Barcelona. Director del Programa Asia de la Fundació CIDOB

RAMÓN MOLINA LLADÓ

Director de Intercambios «People-to-People» en la Fundación Asia Europa (ASEF)

MANUEL MONTOBBIO

Embajador en misión especial

FUNMI OLONISAKIN

Directora del Grupo «Conflict, Security and Development» en el Instituto de Política Internacional (IPI) y profesora en el Centro para los Estudios de Defensa (CDS), King's College (Londres)

MAX SPOOR

Catedrático del Instituto de Estudios Sociales (ISS, La Haya). Coordinador del Centro para el Estudio de la Transición y el Desarrollo (CESTRAD) del ISS

Interrogar la actualidad
Serie Asia

MAX SPOOR y
SEÁN GOLDEN (eds.)

REGIONALISMO Y DESARROLLO
EN ASIA: PROCESOS, MODELOS Y
TENDENCIAS

© 2006 para cada uno de los trabajos:
Esther Barbé, Saturnino M. Borrás Jr., Pablo Bustelo, Caterina García Segura, Seán Golden, Ramón Molina Lladó, Manuel Montobbio, 'Funmi Olonisakin, Max Spoor.

© 2006 Fundació CIDOB
Elisabets, 12, 08001 Barcelona
<http://www.cidob.org>
e-mail: subscripcions@cidob.org

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España
Printed in Spain

ISBN: 84-87072-64-X
Depósito Legal: B. 30.063-2006

Impreso por Romanyà Valls. Capellades (Barcelona)

Índice

Presentación, *Narcís Serra*, 9

Introducción, *Max Spoor* y *Seán Golden*, 11

El regionalismo en Asia Oriental, *Caterina García Segura*, 15

Regionalismo y relaciones económicas en Asia Oriental,
Pablo Bustelo, 61

Modelos de regionalismo y desarrollo, *Manuel Montobbio*, 81

ASEM en el umbral de los diez primeros años del diálogo euroasiático,
Ramón Molina Lladó, 89

Aspectos socioculturales de las relaciones UE-China en el marco del
regionalismo en Asia, *Seán Golden*, 99

Integración regional y competencia en el sureste asiático; persistente
pobreza y desigualdad en Filipinas: consideraciones desde el campo,
Saturnino M. Borras Jr., 133

Crecimiento y desigualdad regional en los «nuevos dragones» asiáticos:
China y Vietnam comparados, *Max Spoor*, 167

Regionalismo y desarrollo en África: la transformación de la ECOWAS
y de la Unión Africana, *Funmi Olonisakin*, 187

8 Regionalismo y desarrollo en Asia: procesos, modelos y tendencias

Regionalismo y desarrollo en Europa: identidad y límites del modelo europeo, *Esther Barbé*, 215

Glosario de acrónimos, 235

Nota sobre los autores, 241

Presentación

El libro que tenemos en nuestras manos es un esfuerzo para dibujar las interrelaciones existentes entre los fenómenos del regionalismo y el desarrollo en Asia. Las aportaciones que en él se recogen son fruto del seminario sobre Asia organizado por el Consorcio Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Barcelona–Centre Ernest Lluch y patrocinado por Casa Asia, el Centro para el Estudio de la Transición y el Desarrollo de La Haya y la Fundació CIDOB. Este seminario contó con la presencia de reconocidos expertos y se realizó los días 4 y 5 de julio de 2005 bajo el título de «Regionalismo y desarrollo en Asia: modelos, tendencias y procesos».

Reflexionar en torno al regionalismo a día de hoy implica aceptar que éste no se reduce a su vertiente económica, sino que incorpora el creciente vínculo entre las agendas política, de desarrollo y de seguridad. La anterior edición de este seminario y la posterior edición de sus aportaciones trataron los conceptos de desarrollo y transición en Asia. Con esta nueva publicación, nuestro objetivo pasa por mostrar en qué medida las múltiples vertientes de los procesos de integración regional pueden servir como elementos dinamizadores del desarrollo y la transición, haciéndose especial referencia a los peligros del desarrollo desigual entre y dentro de los países de la región.

En Asia Oriental, los debates sobre cooperación e integración miran muy a menudo hacia Europa. Hasta el momento, Europa ha centrado su política exterior hacia Asia Oriental en los acuerdos comerciales y de cooperación económica. Sin embargo, junto a esta voluntad de involucrarse económicamente, la Unión debe dotarse de una mayor visibilidad política en la región. Europa debe fomentar un regionalismo abier-

to e inclusivo con el fin de hacer de Asia un socio efectivo en la promoción de la seguridad y la estabilidad internacional. Tal y como reconoce la Estrategia Europea de Seguridad, la política exterior de la Unión debe comprender que los conflictos regionales en buena parte del mundo tienen repercusiones directas e indirectas en los intereses europeos.

Europa puede y debe utilizar sus mecanismos de potencia civil con el fin de reforzar los aspectos que siempre han caracterizado su acción exterior. El refuerzo de la legalidad internacional, la promoción de la paz y los derechos humanos y del multilateralismo eficiente deben ser ahora nuevos objetivos para perseguir por parte de la estrategia de la Unión en la región.

Para todo ello es necesario que Europa haga un esfuerzo significativo para familiarizarse con las complejidades del área. Con esta publicación, y a través de las próximas iniciativas emprendidas por el CUIMPB-Centre Ernest Lluch, nuestro objetivo pasa por ampliar los conocimientos que tenemos de la región, así como por articular un pensamiento crítico alrededor de los procesos que tienen lugar en Asia. Las iniciativas de estos cursos de verano dedicarán su edición de 2006 a profundizar el estudio de uno de los aspectos que se analizan en la presente publicación: los escenarios de riesgo y las oportunidades de los procesos de desarrollo en Asia.

NARCÍS SERRA
Presidente de la Fundació CIDOB

Introducción

El término «regionalismo» suele interpretarse como la integración económica y/o política de unas regiones concretas del mundo. El surgimiento de bloques regionales, tales como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN (Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei Darusalam, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya) y la Unión Europea (actualmente con 25 miembros), reflejó principalmente un deseo de promover el crecimiento económico regional, pero también la paz y la estabilidad (véanse los trabajos de García Segura, Bustelo y Montobbio en esta obra). La cooperación regional, especialmente en el terreno económico, ha estado orientada a la reducción de los aranceles intrarregionales (y anteriormente de las barreras no comerciales), a la promoción del comercio intrarregional y al crecimiento económico. El comercio intrarregional en la región de ASEAN+3 (que incluye a China, Corea del Sur y Japón) es realmente significativo (superior a la mitad del total); pero sin las tres mayores economías de Asia Oriental se queda reducido a menos de un cuarto, dado que la mayoría de las economías asiáticas son más competitivas que complementarias (véase Bustelo).

En lo que respecta a las políticas financieras y monetarias, el regionalismo también ha supuesto avances, especialmente en la UE-15, once de cuyos miembros acordaron introducir el euro en 2001, transfiriendo literalmente todos los instrumentos monetarios al Banco Central Europeo, BCE (véase el trabajo de Barbé). En Asia Oriental y Suroriental esto está lejos de ocurrir, aunque desde las graves crisis financieras de 1997 se ha hablado del establecimiento de un Fondo Monetario Asiático (FMA) en respuesta a la mala gestión de la crisis por parte del FMI. Aunque inicialmente torpedeada (ante todo por Estados Unidos), la idea de tener

instituciones regionales que pudieran intervenir en épocas de inestabilidad financiera o incluso evitarlas con políticas anticíclicas capaces de contener una crisis futura sigue estando muy viva, si bien las contradicciones políticas (basadas en la historia) entre China y Japón harán difícil la realización de esta idea en concreto.

Políticamente, el regionalismo es también una cuestión de identidades regionales emergentes, ya sea en América, en Europa o en Asia Oriental, pero también en el Sur de Asia. En Asia existe una conciencia clara de que el milagro de los Países Recientemente Industrializados (*Newly Industrialized Countries*, NIC) en Asia Oriental, el actual surgimiento de los «nuevos dragones» en proceso de rápido crecimiento (China y Vietnam) y el crecimiento del «Elefante» (India) representan también el éxito de la «vía asiática» (véase el trabajo de Golden). En gran parte, el desarrollo económico (y también social, originariamente) fue iniciado por estados desarrollistas; pero sin basarse en la liberalización comercial y el Estado capacitador, tal como aconsejan las instituciones de Bretton Woods y se conceptualiza en el «Consenso de Washington». Hay quien podría sostener que el surgimiento de la «vía asiática» es también una reacción (especialmente en la etapa posterior a 1997) al «Consenso de Washington» (y a la *Pax Americana* en general), y que las concepciones occidentales de desarrollo económico (junto a sus instituciones, el FMI y el Banco Mundial) se han vuelto menos influyentes en la región. La presencia emergente de China como potencia económica, política y militar en la región puede entenderse también como el surgimiento de una visión del mundo diferente basada en un «Consenso de Beijing», aunque posiblemente discutida por otras capitales importantes de la región.

La paz y la seguridad están cada vez más presentes en la agenda de los bloques regionales asiáticos, tales como ASEAN+3 (y en los encuentros entre Europa y Asia, ASEM; véase el trabajo de Molina), debido —lo que no resulta sorprendente— al creciente poder militar de la República Popular China y al mantenimiento de su posición sobre Taiwan, al irresuelto conflicto coreano (y al programa nuclear norcoreano), a la sensibilidad de Japón con respecto a las rutas energéticas y a la inestabilidad social en un gran país islámico como es Indonesia. Incidentes como el que tuvo lugar muy recientemente entre Japón y Corea del Sur a propósito de unos islotes que ambos se disputan son el símbolo de esas tensiones crónicas, especialmente entre los países «+3». No obstante, la creciente integración económica entre ellos (como demuestra por ejemplo la

inversión extranjera directa, IED, de Japón en Corea del Sur y en China) hace que la interdependencia de las economías nacionales sea mayor en un entorno regional en rápido crecimiento, con lo que la posibilidad de que estallen conflictos militares intrarregionales se reduce.

En algunos casos el regionalismo tenía el claro objetivo de promover un crecimiento más equitativo y sostenible. Sin embargo, a menudo los bloques regionales esconden una enorme desigualdad de renta (y de desarrollo humano en general) *entre* países y también, cada vez más, *en el interior* de los países. Países como Camboya y Corea del Sur tienen unos niveles de vida medios que no son comparables, mientras que en países como Filipinas hay una elevada desigualdad de rentas (y de ventajas) que no parece haber disminuido con el desarrollo de la ASEAN o con la globalización en general (véase el trabajo de Borrás). El desarrollo regional desigual («espacial») *en el interior* de los países es por lo tanto un problema cada vez más importante en Asia, estimulado especialmente por la apertura cada vez mayor, por los flujos IED que llegan y por la tendencia a mantener un «elevado polo de crecimiento en las áreas costeras». La persistencia de un desarrollo sesgado puede conducir a revueltas sociales (como las que tuvieron lugar en China, que normalmente se considera como el país del crecimiento milagroso; véase el trabajo de Spoor), a la inestabilidad e incluso a un debilitamiento de la seguridad.

Esta obra trata estos dos principales aspectos del regionalismo: el económico, junto con la integración política y la cooperación en materia de seguridad, por un lado, y el desarrollo regional desigual («espacial») *entre y en el interior* de los países, por otro. Reúne contribuciones de renombrados especialistas en relaciones internacionales y en desarrollo que se centran en la cooperación política, las relaciones económicas, las percepciones asiáticas (y especialmente chinas) sobre regionalismo, independencia y desarrollo, y sobre las formas interregionales de cooperación (García Segura, Bustelo, Montobbio, Golden y Molina), en estudios de caso sobre desarrollo regional desigual tanto internacional como internamente (Borrás y Spoor) y, finalmente, en procesos de desarrollo regional comparables en África subsahariana y en Europa (Olonisakin y Barbé).

Este volumen contiene las versiones revisadas de las principales ponencias presentadas en el seminario sobre *Regionalismo y desarrollo en Asia: procesos, modelos, tendencias*, celebrado en el Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona (CCCB) en el marco de los cursos de verano del Consorcio Universidad Internacional Menéndez Pelayo de

Barcelona – Centre Ernest Lluch (CUIMPB), los días 4 y 5 de julio de 2005, bajo la dirección académica de Seán Golden, con el patrocinio de la Fundació CIDOB y Casa Asia y la colaboración del Centre for the Study of Transition and Development (CESTRAD). Queremos expresar nuestro agradecimiento a los ponentes del seminario por sus aportaciones y por la posterior elaboración y revisión de sus textos. Queremos constatar y agradecer el apoyo incondicional y entusiasta de la directora del CUIMPB, Blanca Vilà, y de la secretaria ejecutiva del consorcio, Esther Masclans, y de su equipo. En el caso de Casa Asia, queremos destacar el apoyo de su director, Ion de la Riva, en el patrocinio del seminario, el de Oscar Pujol, en su coordinación, y el de su secretario general, Josep Vargas. La organización del seminario que ha dado origen a este libro ha sido uno de los resultados de la creación de un Programa Asia por parte de la Fundació CIDOB de Barcelona, y queremos agradecer especialmente a su presidente, Narcís Serra, y a su director, Josep Ribera, su confianza para impulsar el programa, y a Alex González su labor de coordinación. Además, queremos agradecer el apoyo de Anna Borrull y de Alex González en la edición del libro.

MAX SPOOR y SEÁN GOLDEN
6 de mayo de 2006

El regionalismo en Asia Oriental

Caterina García Segura

Presentación

Este capítulo tiene como objetivo analizar el fenómeno del regionalismo en Asia Oriental desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, es decir, como reacción a las relaciones de poder y riqueza y a las dinámicas de conflicto y de cooperación, que se generan tanto en el subsistema regional como en el sistema internacional. Como veremos a continuación, el regionalismo en Asia Oriental, aun compartiendo unos mínimos rasgos comunes con otros regionalismos, presenta unas especificidades que tienen que ver con las dinámicas regionales y con la inserción de la región en el sistema internacional.

Este trabajo parte de cuatro hipótesis:

1. El orden bipolar impidió el desarrollo del regionalismo en Asia Oriental. Durante la guerra fría, los procesos regionales, con las limitaciones que analizaremos, sólo fueron posibles en el sureste asiático (SEA). Hasta el fin de la guerra fría y la desintegración del orden bipolar, el noreste asiático (NEA) no se implicó en los procesos regionales. Esta circunstancia, añadida a los intereses de las potencias china y japonesa en la construcción de un nuevo equilibrio regional, hizo que se operara un cambio en el centro de gravedad de los procesos regionales del SEA al NEA.
2. El fin del orden bipolar y la globalización de las relaciones internacionales contemporáneas serán los dos factores sistémicos que motivarán el paso de la regionalización al regionalismo.

3. El nuevo regionalismo es a menudo presentado como la otra cara de la globalización, como un fenómeno que surge como respuesta a los retos que ésta plantea a los actores del sistema internacional. En el caso asiático, las crisis financieras del 1997, fruto de los flujos y vaivenes de capitales favorecidos por la globalización del sistema financiero internacional, serán un impulso determinante para los procesos regionalistas, que contribuirán a crear un sentimiento de identidad regional hasta entonces muy débil y controvertido.
4. El fin de la guerra fría permitió que la cooperación regional se extendiera a actores y a ámbitos que habían permanecido al margen de la regionalización desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Si bien los niveles de cooperación y los actores implicados en los diferentes ámbitos (político, económico, seguridad) son diferentes, los principios en que se basan y los mecanismos de funcionamiento son los mismos.

Para aprehender la naturaleza y la evolución del regionalismo contemporáneo en Asia Oriental este capítulo se organiza en dos partes. La primera establece el marco teórico utilizado para el análisis del regionalismo. Se estructura en tres apartados: en el primero se define el concepto de región; en el segundo se distinguen los conceptos de regionalismo y regionalización, básicos para entender la dinámica regional y para diferenciarla de la de otras regiones, y se establecen las distintas fases por las que han atravesado los procesos de cooperación e integración regional; en el tercero se delimita la región que se va a analizar y se apuntan sus rasgos básicos. La segunda parte se centra en la descripción del fenómeno regional en Asia Oriental, distinguiendo dos apartados. En el primero se hace un breve repaso del viejo regionalismo estudiando los actores y factores que favorecieron su aparición y aquellos otros que fueron un freno para su mayor desarrollo; a continuación analizamos el modelo regional constituido por la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (*Association of South-East Asian Nations*, ASEAN). En el segundo apartado abordamos el análisis del regionalismo en la posguerra fría: sus causas, sus manifestaciones, sus diferencias respecto al anterior y las etapas que ha atravesado. Finalmente concluimos con unas reflexiones sobre el futuro de los procesos regionales en Asia Oriental.

1. Región, regionalismo y regionalización: la región de Asia Oriental

1.1. *La región como entidad geográfica y como construcción politicosocial*

El concepto de región¹ es un concepto polisémico que es necesario precisar. En los estudios sobre regionalismo se utilizan dos concepciones distintas de región. Según la primera, la región puede ser definida como el conjunto o unidad geográfica formado por entidades políticas, económicas y sociales geográficamente próximas que mantienen elevados y constantes niveles de interacción.² La proximidad geográfica y la densidad de las relaciones suelen comportar ciertas afinidades culturales, sociales y políticas que diferencian a los miembros de los no miembros.³ Se puede afirmar que los miembros comparten, en alguna medida, un sentimiento de pertenencia regional que procede del hecho geográfico que es la esencia de la región. La región es, en este sentido, una entidad natural.

La segunda concepción, más en línea con las corrientes constructivistas de la Teoría de las Relaciones Internacionales⁴ define la región como una construcción social creada y moldeada por los procesos políticos (Katzenstein, 2000).⁵ Para los autores que defienden esta concepción, el hecho geográfico no es el factor determinante.⁶ La clave está en la voluntad política de construir una región. Así, el significado más potente del término región reposa en el hecho geopsicológico y no en el geográfico: las regiones no existen como hechos naturales, son construcciones sociopolíticas (Pempel, 2005). En esta línea, Kanishka Jayasusiya define la región como el conjunto de prácticas cognitivas formadas por el lenguaje y el discurso político que, a través de la creación de conceptos, metáforas y analogías, determina cómo se define esta entidad. Estas prácticas establecen las categorías de inclusión y exclusión de los actores y favorecen la emergencia de una entidad e identidad regional (Jayasusiya en Katzenstein, 2000: 354). Ni el hecho geográfico, ni la homogeneidad o similitud entre diferentes actores son condiciones *sine qua non* para la construcción de una región, sino factores que pueden ayudar y facilitar el proceso de construcción.

El análisis de la evolución del regionalismo asiático nos permitirá ver cómo Asia Oriental es una región construida y cómo el proceso de construcción fue frenado y acotado por actores extrarregionales durante

la última mitad del siglo xx, hasta el punto de poder afirmar que la región no existía como tal. El fin del orden bipolar ha abierto nuevas posibilidades y voluntades de construcción regional. Hoy en día Asia Oriental es una región en formación, fruto de un proceso politicosocial de construcción identitaria promovido por actores regionales que intentan responder a factores exógenos o sistémicos.

1.2. El regionalismo y la regionalización contemporáneos como respuestas de jure y de facto a la globalización

En el estudio del regionalismo se utilizan una serie de términos muy próximos entre sí que, sin embargo, deben servirnos para introducir matices importantes. En primer lugar, los términos de «cooperación regional» e «integración regional», a veces utilizados incorrectamente como sinónimos, sirven para describir una serie de procesos diferentes en calidad y en intensidad aunque participen en la misma dinámica de intensificación de los contactos económicos, políticos y sociales entre entidades (estados, empresas, individuos y otras) geográficamente próximas. La intensificación de los contactos puede alcanzar niveles muy dispares (del mero aumento de intercambios comerciales a la integración económica y monetaria, pasando por la creación de áreas de libre comercio, el establecimiento de uniones aduaneras, etc.) y se puede realizar en diferentes ámbitos: económico (habitualmente el motor y en el que más avanza la integración), político, judicial, social, cultural, etc. A pesar de la extensión de este uso indiferenciado, es posible distinguir entre cooperación e integración regional (Liu y Régnier, 2003: xvii). La cooperación regional supone la colaboración establecida entre estados y otras entidades de cara a la consecución de objetivos comunes, sobre la base de la proximidad geográfica. No implica necesariamente ningún compromiso jurídico-institucional y, aunque aumenta la conciencia de comunidad, ésta se entiende en términos muy flexibles. La integración regional es el proceso —a veces el término se utiliza también para describir el resultado— por el cual dos o más estados forman una nueva entidad y se convierten en una comunidad política. Puede referirse a la relación jurídica e institucional en una región en la que se producen intensas relaciones económicas o a la relación de mercado entre bienes y factores dentro de una región (Liu y Régnier, 2003: xvii).

Vinculados a los anteriores, otros dos conceptos son utilizados para definir las dinámicas cooperativas en el ámbito regional porque explican el origen, el impulso o la fuerza motriz de estos procesos: *regionalismo* y *regionalización*.⁷

El regionalismo es el proceso de cooperación o integración *de jure*, el proceso político que moldea las estrategias de los gobiernos, empresas y una gran variedad de actores sociales a favor de la cooperación y/o la integración. También se utiliza el término para describir el resultado de este proceso: la cooperación se traduce en una serie de acuerdos jurídicos vinculantes y las relaciones se institucionalizan. El regionalismo implica la existencia de iniciativas políticas gubernamentales y tiene una vertiente utilitarista (Taylor, 1990: 149) o pragmática (Nigoul y Torrelli, 1984: 134). Otros autores añaden algunos matices a la definición. Así, por ejemplo, para el indonesio Hasnan Habib el regionalismo es la expresión de la conciencia regional que se desarrolla a partir de un sentimiento de identidad entre los estados geográficamente próximos y que les lleva a cooperar para alcanzar objetivos comunes, satisfacer necesidades o solucionar problemas económicos, militares o de otro tipo. Es muy discutible sin embargo que el sentimiento de identidad acompañe siempre a la acción política. Ésta puede estar motivada mera y exclusivamente por intereses defensivos o económicos. En los orígenes del caso europeo, uno de los ejemplos más obvios de integración regional provocada por un proceso regionalista, sin duda pesaron más las necesidades de recuperación económica, los imperativos defensivos frente al comunismo y las presiones estadounidenses a favor de la integración de la República Federal de Alemania (RFA) en Europa occidental, que la conciencia identitaria, en aquellos momentos muy maltrecha.

Por otra parte, la regionalización es la realidad de aproximación, de intensificación *de facto* de las relaciones cooperativas entre los actores de una región que opera sin que exista proyecto ni estrategia política que la guíe.⁸ Es un proceso económico guiado por las fuerzas del mercado que no revierte ni en compromisos sellados por los estados ni en instituciones que favorezcan o protejan las relaciones cooperativas.

Vinculando ambos conceptos y la idea del proceso de construcción de una región, Hettne y Söderbaum proponen la noción, mucho menos utilizada, de *regioness* («regionalidad») para referirse a la capacidad de articular los intereses de una región emergente (Hettne y Söderbaum, 2000). Para estos autores la «regionalidad» conlleva la idea de proceso,

de desarrollo; por lo tanto, comparten la idea de que la región no es un hecho «natural». La «regionalidad» se alcanza progresivamente, pasando por tres momentos o etapas: la primera (prerregional) es aquella en la que la región potencial constituye una unidad social y geográfica; en la segunda se inician los procesos formales e informales de cooperación regional; y la tercera es el resultado del proceso: la región ha desarrollado una identidad diferenciada, ha institucionalizado unas capacidades y ha establecido mecanismos de legitimidad.

Retomaremos la distinción entre regionalismo y regionalización y la idea de «regionalidad» para explicar la naturaleza de la cooperación regional en Asia Oriental.

Viejo y nuevo regionalismo

El regionalismo es un fenómeno que se desarrolla a partir de la segunda mitad de los años cincuenta y que ha evolucionado a la par que el sistema internacional. Los procesos de cooperación e integración regional hoy en día se han convertido en la respuesta a los retos de la globalización económica: los estados y otros actores internacionales intensifican sus contactos y establecen estrategias conjuntas para aumentar su productividad, garantizarse el acceso a los mercados y, en general, incrementar el nivel de bienestar económico y social en un contexto de mercados abiertos y competencia global. No obstante, en sus inicios los regionalismos perseguían otros objetivos. Los factores condicionantes sistémicos y regionales han ido dando lugar a lo largo de la historia a diferentes procesos que, compartiendo la esencia, son diferentes en cuanto a modalidades e intensidades. Sobre la base de estas divergencias es posible distinguir tres fases.

A partir de la segunda mitad de los años cincuenta y hasta el fin de la guerra fría, los procesos regionales se orientaban hacia el interior (la región se abría internamente y se cerraba externamente), tenían una dirección político-militar (obedecían a intereses de seguridad, aunque la integración operase en lo económico), creaban estructuras complejas, tenían objetivos ambiciosos a largo plazo, que iban más allá de los acuerdos comerciales, eran eurocéntricos y establecían alianzas y relaciones entre países con un nivel de industrialización similar (Das, 2001). Era el llamado «viejo regionalismo». En Asia Oriental, debido a las circunstan-

cias políticas internas y regionales, los intentos de regionalismo de esta etapa fracasaron a excepción de la ASEAN. La región no existía como tal, no había vínculos intensos entre los potenciales miembros y las diferencias (especialmente las ideológicas) pesaban más que las afinidades o incluso que los problemas compartidos.

A finales de los años ochenta e inicios de los noventa se inició la fase del «nuevo regionalismo» o «regionalismo abierto»⁹ que se orientaba al exterior, tenía una dirección marcadamente económica, excluyendo todo proyecto de integración política, y adoptaba formas muy flexibles y poco institucionalizadas. Ya no era tan eurocéntrico, aunque la Unión Europea seguía siendo el referente. Muchos de los procesos regionalistas de esta fase surgieron en la periferia del sistema como respuesta a los regionalismos europeos y de América del Norte. En ese momento empezaron a proliferar las iniciativas asiáticas.

En la segunda mitad de los años noventa se inicia la tercera etapa, con la segunda oleada de nuevo regionalismo que se caracterizará, en el caso de Asia Oriental, por una mayor «asianización» (entendida como la voluntad de construir una identidad regional asiática), por la intensificación de relaciones entre países con niveles de industrialización y desarrollo muy dispares, por la integración financiera y por su combinación con los acuerdos comerciales bilaterales, que se multiplicarán desde principios de la década del 2000.

1.3. *Delimitación espacial y características de la región de Asia Oriental*

Delimitación espacial

Una primera dificultad con la que nos encontramos al hablar de Asia Oriental es la multiplicidad de denominaciones y diferentes delimitaciones utilizadas para describir un espacio regional en el que en la actualidad se solapan diferentes procesos de integración regional que compiten y/o cooperan entre sí. Ninguno de estos procesos coincide *strictu sensu* con espacios geográficos claramente delimitados y aceptados uniformemente, a excepción de la ASEAN que incluye, desde el fin de la guerra fría, a todos los países del sureste asiático (menos Timor Oriental). Hasta entonces, no obstante, su concepto de región no coincidía con el con-

cepto geográfico, sino que la construcción regional reposaba sobre la afinidad política anticomunista de los miembros. Otros términos utilizados bien como sinónimos, bien con el fin de introducir algunos matices para describir lo que llamaremos Asia Oriental son el de Asia-Pacífico y *Pacific Rim* (Cuenca del Pacífico) asiático.¹⁰

Denominamos Asia Oriental al espacio que está emergiendo como región en el sistema internacional y que está formado por los cuatro países del noreste asiático —China, Corea del Norte, Corea del Sur, Japón y Taiwan— y por los once países del sureste asiático —Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia, Timor Oriental y Vietnam.

Así definida, esta región se caracteriza por combinar una gran heterogeneidad con cierta homogeneidad, por compatibilizar división y estabilidad, y por carecer de líder regional.

Heterogeneidad y homogeneidad

Los países integrantes de esta región son heterogéneos a pesar de la imagen estereotipada, cada vez más en decadencia, que los presentaba como similarmente «exóticos» basándose en el mero hecho de su diferencia respecto al mundo occidental (Ikenberry y Matsunduno, 2003). Michael Yahuda afirma que esta diversidad entre los diferentes países es un obstáculo para la identidad regional (Yahuda, 2003). No obstante, en nuestra opinión, el obstáculo es superable si existe conciencia de grupo, aunque sea creada por contraposición a otras regiones, y si las presiones sistémicas obligan. Territorialmente la diversidad es obvia: junto a la inmensidad del territorio chino encontramos estados-ciudad como Singapur, o estados continentales que pocas características comparten con otros estados archipelágicos, etc. Económicamente, si bien el dinamismo es un rasgo regional, las disparidades son aún muy grandes (véanse los cuadros 1 y 2): es una región que alberga a algunos de los países con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) más elevado del mundo y a otros con el IDH más bajo, países de renta alta, de renta media y de renta baja con grandes diferencias entre los de una misma categoría. Étnica, lingüística y religiosamente la diversidad es también elevadísima, tanto entre países como internamente (véase el cuadro 3). La diversidad étnica y/o religiosa, unida al estatus económico de ciertos grupos y minorías, se convierte

CUADRO I
Indicadores socioeconómicos de los países de Asia Oriental

	IDH (puesto) ¹	PIB/cápita (PPA) ² (\$)	Crecimiento		Población				
			PIB 1991-2001 (%)	PIB 2002 (%)	pobre (%1\$/d- %2\$/d)	Estructura del PIB Agr. Ind. Serv. (%) (%) (%)			
Brunei	31	16.779	—	3,0		5	45	50	
Camboya	130	1.860	5,6	4,5	—	50	15	35	
China	104	4.020	9,9	8	16,1-47,3				
Hong Kong	26	24.850	4	2,3					
Corea Norte	—	—	-2,1	1	—				
Corea Sur	30	15.090	5,5	6,1					
Filipinas	85	3.840	3,3	4,6	14,6-46,4	17	30	53	
Indonesia	112	2.940	3,7	3,7	7,2-55,4	17	41	42	
Japón	9	25.130	1,2	0,3					
Laos	135	1.620	6,5	5,7	26,3-73,2	53	22	25	
Malasia	58	8.750	6,1	4,2	2-9,3	12	40	48	
Myanmar	131	1.027	8,2	5,5	—	42	17	41	
Singapur	28	22.680	6,7	2,2		—	33	67	
Tailandia	74	6.600	3,8	5,2	2-32,5	11	40	49	
Taiwan	—	17.255	5,4	3,5					
Timor Or.	—	553	—	—	—	25,4	17,2	57,4	
Vietnam	109	2.070	7,1	5,8	17,7-63,7	25	35	40	
España	19					—	4	31	65

Notas: 1. Puestos en el IDH: IDH alto (1 a 53), IDH medio (54 a 137), IDH bajo (138 a 173).
 2. PPA: paridad de poder adquisitivo (puestos del 1 al 129).

FUENTE: elaboración propia a partir de datos de *Anuario El País 2004 e Informe del PNUD 2003*.

en fuente de conflictividad cuando las diferencias son muy grandes y el descontento político y social es elevado.

Frente a la heterogeneidad regional, hay algunos elementos de homogeneidad. En primer lugar y en conjunto, la región se caracteriza porque los países que la conforman han llevado a cabo su inserción en el sistema internacional a través del colonialismo o la intervención extranjera (cesiones territoriales y tratados desiguales en aquellos casos en que no se sufrió la colonización directa). En segundo lugar, son países en los que

CUADRO 2
Clasificación de los países de Asia Oriental según la renta de 2003

<i>Ingreso bajo</i> (hasta 761 \$)	<i>Ingreso medio</i>		<i>Ingreso alto</i> (más de 9.361 \$)	
	Bajo (de 761 \$ a 3.030 \$)	Alto (de 3.031 \$ a 9.360 \$)	Miembro OCDE	No miembro OCDE
Camboya	China	Malasia	Corea del Sur	Brunei
Corea del Norte	Filipinas		Japón	Taiwan
Indonesia	Tailandia			Singapur
Laos				(Hong Kong)
Myanmar				(Macao)
Timor Oriental				
Vietnam				
España				

FUENTE: elaboración propia a partir de datos de *Anuario El País 2004* e *Informe del PNUD 2003*.

el Estado tiene un papel central en la economía, diferente al del mundo occidental; tanto que Susan Strange afirmaba que Asia constituye la excepción al fenómeno de la retirada del Estado (Strange, 2001). Abundan los regímenes autoritarios (a pesar, en algunos casos, de un formalismo democrático); los procesos de democratización son recientes o están en curso y los países comparten un celo por la defensa de la soberanía estatal que se ha traducido en una tendencia a evitar las instituciones multilaterales. En este sentido, son estados modernos con un fuerte sentimiento nacionalista estatal lejos aún del estadio del posnacionalismo (Cooper, 2002). En tercer lugar, son países económicamente dinámicos, inmersos en un ciclo de expansión acelerada que provoca grandes y rápidas transformaciones y desequilibrios internos. En cuarto lugar, la región presenta una alta conflictividad de diferente signo que no se traduce en conflictividad armada. Por una parte la conflictividad territorial, heredera de la división colonial y de los acuerdos que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Las fronteras no son aceptadas por las partes, especialmente las fronteras marítimas. Por otra la conflictividad política, vinculada a la cuestión irresuelta del liderazgo regional y a la desconfianza de los países medios y pequeños respecto al pasado imperialista de las grandes po-

CUADRO 3
Indicadores socioculturales de los países de Asia Oriental

	Tasa de % población 1990-2001 [2005] (%)	Esperanza de vida (años)	Alfabetización ¹ (% población, % hombres, % mujeres)	Composición étnica (%)	Lenguas ²	Composición religiosa (%)
Brunei	1,4 [1,9]	76	88,2 H 92,6 M 83,4	Malayos 67%, chinos 15%, autóctonos y otros 12%	Malayo (oficial) inglés, francés	Musulmanes (oficial) 67%, budistas 13%, cristianos 10%, otros 10%
Camboya	2,7 [1,8]	54	35 H 48 M 22	Khmer 90%, vietnamitas 5%, chinos 1%, otros 4%	Khmer (oficial), francés, inglés	Budistas 95%, otros 5%
China	0,7 [0,5]	71	85,25 H 92,5 M 78,0	Han 91,9%, zhuang, uigures, hui, yi, tibetanos, miao, manchúes, mongoles, buyi, coreanos y otras nacionalidades 8,1%	Mandarin (oficial), wu, gan, xiang, kejia, minbei, yue (cantónés), minnan (más dialectos minorías)	taoístas, budistas, musulmanes (1%-2%), cristianos (3%-4%)

CUADRO 3. *Continuación*

Tasa de % población 1990-2001 [2005] (%)	Esperanza de vida (años)	Alfabetización ¹ (% población, % hombres, % mujeres)	Composición étnica (%)	Lenguas ²	Composición religiosa (%)
Corea del Norte	71	99 H 99 M 99	Coreanos (existe una pequeña comunidad china y japonesa)	Coreano	Budistas, confucianos, cristianos y sincretistas
Corea del Sur	75,5	98 H 99,2 M 96,8	Coreanos	Coreano	Cristianos 26%, budistas 26%, confucianos 1%, otros 1%, sin afiliación (46%)
Filipinas	69	94,6 H 95 M 94,3	Malayos cristianos 51,5%, malayos musulmanes 45%, chinos 1,5%, otros 3%	Filipino, inglés y ocho dialectos del tagalo	Católicos 83%, protestantes 9%, musulmanes 5%, budistas y otros 3%

Indonesia	1,6	66	83, 8	Javaneses 45%, sundaneses 14%, madureses 7,5%, malayos costeros y otros 26%	Javanés (oficial), inglés, holandés y dialectos locales (más de 300)	Musulmanes 88%, protestantes 5%, católicos 3%, hindúes 2%, budistas 1%, otros 1%
Japón	0,35 [0.05]	81 H 99 M 99	99	Japoneses (existen comunidades de inmigrantes, 1%)	Japonés	Sintofistas 84%, otras 16% (cristianismo 0,7%)
Laos	2,4	54 H 70 M 44	57	Lao-lu 68%, lao-theng 22%, lao-soung 9%, vietnamitas y chinos 1%	Lao (oficial), francés, inglés, lenguas autóctonas	Budistas 60%, animistas y otras 40%
Malasia	2,4	73	83,5 H 89,1 M 78,1	Malayos y otros autóctonos 58%, chinos 24%, indios 8%, otros 10%	Bahasa malayo (oficial), inglés, dialectos chinos, tamil, telugu, malayalam, panjabi, thai, otras lenguas autóctonas.	Musulmanes, budistas, taoístas, hindúes, cristianos, sihjs

CUADRO 3. *Continuación*

	Tasa de % población 1990-2001 [2005] (%)	Esperanza de vida (años)	Alfabetización ¹ (% población, % hombres, % mujeres)	Composición étnica (%)	Lenguas ²	Composición religiosa (%)
Myanmar	1,6	56	83,1 H 88,7 M 77,7	Birmanos 68%, shan 9%, karen 7%, rakhin 4%, chinos 3%, indios 2%, mon 2%, otros 5%	Birmano y entre 125 y 140 lenguas minoritarias	Budistas 89%, cristianos 4% (batistas 3% y católicos 1%), musulmanes 4%, animistas 1%, otros 2%
Singapur	2,7	78	93,5 H 97 M 89,8	Chinos 76,7%, malayos 14%, indios 7,9%, otros 1,4%	Chino, malayo, tamil, inglés (oficiales)	Budistas, musulmanes, cristianos, hindúes, shijs, taoístas y confucianos
Taiwan	[0,63]	77	95,6 H 95,6 M 95,6	Taiwaneses (84%) / chinos continentales (14%), aborígenes 2%	Mandarín, min (taiwanés), dialectos hakka	Budistas, confucianos y taoístas 93%, cristianos 4,5%, otros 2,5

Tailandia	0,9	69	93,8	Thais 75%, chinos 14%, otros 11%	Thai, inglés y dialectos étnicos y regionales	Budistas 95%, musulmanes 3,8%, cristianos 0,5%, hindúes 0,1%, otros 0,6%
Timor Or.	7,26 (est. 2002)	65	48	Malayo-polinesios, papúes, chinos	Tetum y portugués (oficiales), indonesio, inglés y 16 lenguas autóctonas	Católicos 90%, musulmanes 4%, protestantes 3%, hindúes 0,5%, budistas y animistas
Vietnam	1,7	69	93,7	Vietnamitas 85%, chinos, hmonhgs, thais, khmers, chan, montañeses	Vietnamita (oficial), inglés, francés, chino, khmer, mon-khmer y malayo-polinesio	Budistas, hao hao, cao dai, cristianos, musulmanes y religiones autóctonas

Notas: 1. Alfabetización: población de más de 15 años capaz de leer y escribir.

2. Lenguas: filipino: basado en el tagalo, javanés o bahasa indonesio: forma modificada del malayo.

FUENTE: elaboración propia a partir de datos de *Anuario El País 2004*, *El Estado del mundo 2004* (Akai, Madrid, 2003), *CIA-The World Fact Book 2005*, J. Sellier, *Atlas de los pueblos del mundo* (2002).

tencias regionales. Finalmente, cabe mencionar la conflictividad interna de muchos de los estados que proviene de la conjugación de los sentimientos nacionalistas, étnicos y religiosos con los graves desequilibrios económicos y que, ésta sí, deriva a menudo en conflictos armados de baja o media intensidad, algunos de los cuales permanecen abiertos a lo largo de décadas.

División y estabilidad

El orden bipolar establecido después de la Segunda Guerra Mundial acrecentó las divisiones existentes en la región creando fronteras políticas y psicológicas infranqueables entre países comunistas y países capitalistas. La región sufrió particularmente los estragos de la confrontación Este/Oeste ya que fue el escenario del primer conflicto armado de la guerra fría: la guerra de Corea. En ésta, las superpotencias lucharon indirectamente entre sí, midiendo sus fuerzas a través de países interpuestos, con el resultado de la consolidación de la división territorial de la península coreana. Como secuela de este enfrentamiento, en el que planeó la amenaza del uso de la bomba atómica estadounidense, las superpotencias evitaron cualquier movimiento que pudiera provocar otro estallido de violencia armada. La consecuencia fue la estabilización regional y el mantenimiento de los conflictos existentes en estado latente.

Liderazgo extrarregional

Una vez finalizado el conflicto mundial, la región de Asia Oriental no tenía un líder regional claro ni lo tendría en los años posteriores a pesar de los cambios vividos, especialmente en Japón y en menor medida en los «tigres asiáticos». Los dos candidatos potenciales, China y Japón, tenían dificultades insalvables en una región tan polarizada y en la que el pasado seguía pesando de manera fundamental, a la par que mantenían unas especiales relaciones con las superpotencias del sistema. Japón se alineó con Estados Unidos y se integró plenamente en su esquema de seguridad. Por otra parte, Japón nunca pudo liberarse de su pasado imperialista. Los países de Asia Oriental siguieron recordando las atrocidades cometidas durante la guerra y manifestando un enorme recelo hacia Japón, a pesar

de integrarse en su patrón de crecimiento («el vuelo de las ocas») y de tejer intensos vínculos de interdependencia económica. A diferencia de China, el país nipón se concentró en su crecimiento económico y no manifestó ningún interés por liderar políticamente la región. Mantuvo voluntariamente una política exterior de perfil extremadamente bajo, inusual en una potencia económica de su categoría; totalmente distinto, por ejemplo, al perfil de la política exterior de la RFA y al papel desempeñado por ésta en el proceso de integración europeo.

La relación de China con la URSS fue completamente diferente. A pesar de compartir los ideales comunistas, estos países nunca confiaron plenamente el uno en el otro —el comunismo nacionalista de Mao chocaba con el internacionalismo de Stalin—, las disputas territoriales no se resolvieron y los conflictos ideológicos se fueron incrementando a lo largo de la guerra fría. A China, con evidentes ambiciones de liderar el Tercer Mundo y de convertirse en la alternativa a las dos superpotencias, le frenaba el ser un país comunista en una región marcadamente anticomunista y prooccidental, en la que los estados habían tenido problemas de insurgencia comunista después de la Segunda Guerra Mundial. Su pasado imperial tampoco ayudaba a generar confianza, ni siquiera en los países comunistas de la zona —recordemos la rivalidad sino-vietnamita.

Por todo ello podemos afirmar que la región ha carecido de líder regional. Mientras que la URSS se vio limitada por sus relaciones conflictivas con China, Estados Unidos se convirtió en el líder extrarregional que diseñó el orden regional de una parte de Asia Oriental, desempeñando el papel de «hegemón por invitación» (Ikenberry, 2001; 2002) de manera más acentuada que en Europa. En Europa, Estados Unidos impulsó la reconciliación franco-alemana y la integración europea. En Asia, por el contrario, su política radial de relaciones bilaterales (*hub and spokes*) mantuvo las divisiones y las desconfianzas históricas.¹¹ De esta manera, Estados Unidos se convirtió, a ojos de los estados de la región, en el «gendarme» capaz de contener el imperialismo japonés y el avance del comunismo. No hubo un auténtico orden regional entendido como relaciones estables basadas en la aceptación de reglas de comportamiento entre los estados, visiones compartidas sobre la legitimidad y asunciones comunes sobre las relaciones entre los estados regionales y extrarregionales; el orden existente fue el resultado de la aceptación o el rechazo a la *pax americana* (Yahuda, 2003).

Veremos a continuación cómo esta dependencia externa y la idiosincrasia regional han influido en el proceso de integración regional.

2. El regionalismo en Asia Oriental

2.1. *La guerra fría y el regionalismo de Asia Oriental: características y evolución de la integración regional en el sureste asiático*

2.1.1. Factores y actores

Todo proceso de integración regional obedece al impulso de actores y factores regionales y extrarregionales y está afectado —favorecido o limitado— por las dinámicas de cooperación y conflicto regionales y sistémicas. La influencia de estas últimas es mayor o menor dependiendo de tres elementos: 1) del grado de inserción de la región en el sistema internacional, 2) de su situación central o periférica en la estructura de poder del sistema y 3) de su significación en los intereses geoestratégicos de las superpotencias.

Durante la guerra fría, la única subregión de Asia Oriental que pudo llevar a cabo algún intento de cooperación regional fue el sureste asiático. Era una región poco integrada en el sistema internacional, situada en la periferia de la estructura de poder mundial pero muy significativa geoestratégicamente. Esto marcaría muy especialmente el NEA, donde los factores condicionantes negativos fueron insalvables al ser una región marcada por la rivalidad sino-japonesa, por la fuerte alineación de Japón y China con las dos superpotencias, por la división de la península coreana y por el conflicto entre China y Taiwan.

a) Factores sistémicos y actores extrarregionales: el lastre a la integración regional del sureste asiático

1. *Colonialismo y neocolonialismo*. Como ya hemos afirmado, al finalizar la guerra fría Asia Oriental era una región que no existía como tal, puesto que el colonialismo había fijado fronteras más perdurables que

las físicas, que anulaban las ventajas de la proximidad geográfica e impedían la creación de los vínculos de intercambio constantes y estrechos que son el paso previo a la construcción de una región. Los estados independientes y los que iban alcanzando la independencia eran estados periféricos respecto al centro de poder del sistema internacional, con niveles de desarrollo muy bajos y económicamente dependientes de sus ex metrópolis.

2. *Lógica bipolar*. La región quedó inmersa plenamente en la dinámica bipolar puesto que los procesos de independencia de las colonias europeas que se iniciaron tras la liberación de los territorios ocupados por Japón crearon un espacio idóneo para la confrontación política, ideológica y militar entre Estados Unidos y la Unión Soviética. El triunfo del comunismo en la guerra civil china disparó los temores y la desconfianza de Estados Unidos, temores que se vieron confirmados por la invasión de Corea del Sur por parte de las tropas de Corea del Norte. La fractura bipolar en la región se selló con dos tratados: el Tratado sino-soviético de amistad, alianza y asistencia mutua (1950) y el Tratado de paz de San Francisco (1951). Por el primero Japón quedó definido como enemigo común de la URSS y de China; por el segundo se puso fin a la ocupación aliada de Japón, excluyendo a la República Popular China del proceso de paz. Le siguió un tratado de seguridad entre Estados Unidos y Japón que acabó de perfilar la línea divisoria del bipolarismo entre los dos líderes potenciales de Asia Oriental.

Estados Unidos, país fortalecido económicamente por la contienda, utilizó el orden liberal que preconizaba, otorgando ventajas comerciales a los países del sureste asiático sin exigir reciprocidad y contribuyendo al «milagro asiático», con el fin político de estimular el crecimiento económico que, en la lógica de George Kennan, ideólogo estadounidense de la contención, era la mejor arma para frenar el avance del comunismo. Por su parte, la URSS había ido alentando los movimientos marxistas-nacionalistas que luchaban contra el invasor nipón durante la guerra, y les siguió brindando ayuda una vez finalizada como estrategia para asegurarse su lealtad. De este modo, los nuevos estados que dejaban de estar sometidos al orden colonial pasaban, sin transición, al orden bipolar que limitaba y condicionaba aún más su ya reducida capacidad decisoria.

b) Factores y actores regionales

Los países del sureste asiático compartían una serie de características y problemas comunes que hubieran podido convertirse en factores facilitadores de la cooperación regional de no haber sido tan fuerte la presión de los factores sistémicos. Entre estas características podemos destacar: el hecho de pertenecer a un mismo espacio geográfico de gran valor geoestratégico; una geografía fragmentada que, al facilitar la existencia de minorías aisladas en zonas montañosas o selváticas fuera del control administrativo estatal, dificulta la cohesión y el sentimiento de identidad nacional; el autoritarismo político y el elevado nivel de personalismo del poder fruto de las independencias rápidas y de la opción mimética por el sistema político de la ex metrópoli, sin ninguna experiencia ni cultura democrática previa; y economías marcadas por la colonización, nada complementarias entre sí. Algunas de estas características fueron un freno a la integración, por la división que suponían, y otras fueron un estímulo, por las problemáticas que compartían. Los países bajo la órbita sino-soviética no llevaron a cabo ningún intento en esa dirección, mientras que los de la órbita estadounidense sí, aunque el primer proyecto regionalista duradero no se articuló hasta bien entrada la década de los años sesenta.¹²

Las potencias regionales permanecieron al margen, absortas en sus propios problemas políticos internos (caso chino) o concentradas en la recuperación económica (caso japonés). Tampoco las potencias extraregionales fueron actores dinamizadores. A la actuación fragmentadora de las superpotencias se le añadió el inhibicionismo de las ex metrópolis europeas, concentradas en su reconstrucción y en el proceso de integración regional. En este contexto, la ASEAN fue una auténtica excepción.

2.1.2. La ASEAN: la búsqueda del dinamismo económico y la estabilidad política¹³

A mediados de los sesenta, cuando las comunidades europeas eran ya una potente organización regional y América Latina estaba llevando a cabo con dificultades los primeros intentos regionalistas, varios países del sureste asiático iniciaron su andadura regionalista. En 1967, por la

Declaración de Bangkok, Indonesia, Singapur, Malasia, Tailandia y Filipinas crearon la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático sin ningún apoyo ni estímulo externo. La ASEAN surgía con retraso respecto a los procesos regionalistas de otras áreas y se circunscribía al ámbito subregional (SEA, países no comunistas).

El contexto regional estaba marcado por una situación económica inquietante: mantenimiento de los esquemas típicos de la época colonial, ausencia de financiación exterior, inexistencia de ahorro interno, baja productividad, tasa de paro muy elevada, relaciones comerciales intrarregionales poco dinámicas y gran dependencia de Estados Unidos y, en mucha menor medida, de Japón. En el ámbito político reinaba la inestabilidad, puesto que no se había logrado controlar con eficacia las insurgencias internas. En este contexto poco favorable se produjeron, sin embargo, ciertos cambios políticos que permitieron romper antiguos frenos a la cooperación: cambio de gobierno en Indonesia y fin de la política de confrontación con Malasia, independencia de Singapur, y retirada de las tropas británicas de Malasia.

El punto de partida de estos países fue la toma de conciencia, por primera vez, de compartir problemas e intereses, estabilizar cada país en particular y la región en su conjunto, promover el desarrollo económico y la necesidad de estrechar los lazos entre ellos para solucionarlos y presentarse al exterior como un conjunto coherente capaz de resistir a las presiones externas. Los países de la región, influenciados por el espíritu de Bandung y por el Movimiento de Países No Alineados, creyeron llegado el momento de buscar sinergias regionales en lugar de esperar la ayuda externa que no llegaba.

El objetivo con el que nació la ASEAN era el de estimular la cooperación económica para favorecer el crecimiento y así asegurar la estabilidad política y la seguridad interna y desalentar la subversión y las rebeliones alimentadas por el subdesarrollo. Los objetivos políticos quedarían empero subsumidos en los económicos porque los países de la ASEAN querían sortear el ser percibidos como grupo político. Querían evitar las acusaciones de prooccidentalismo de China y de los países comunistas de Indochina y aunque eran claramente anticomunistas no querían ser identificados con una ideología rígida (recordemos que Indonesia era uno de los estados líderes del Movimiento de Países No Alineados).

a) El modelo de cooperación de la ASEAN o la *ASEAN Way*

Las complejas problemáticas de los estados miembros y su reciente trayectoria como países independientes marcaron la idiosincrasia del proceso de cooperación regional dando lugar a la *ASEAN Way* (David y Evans, 2003), que se puede resumir en la fórmula «socialización *versus* institucionalización» y cuyas características se concretan en:

- 1) El minimalismo organizativo. La ASEAN se dotó de una estructura extremadamente flexible e informal. No se firmó tratado alguno: la declaración de Bangkok es una declaración sin fuerza jurídica e inicialmente no se creó ninguna estructura organizacional. Todo ello era el resultado del celo soberano de los estados miembros y de su animadversión hacia cualquier tipo de autoridad supraestatal.
- 2) La construcción del consenso como mecanismo de toma de decisiones. Se eludió cualquier mecanismo de votación y se huyó de soluciones jurídicas, optando por el diálogo, las consultas y la argumentación no coercitiva.
- 3) Una práctica diplomática inclusiva que favorecía la unión por encima de las diferencias ideológicas y que se basaba en el espíritu de tolerancia y de socialización. La tolerancia se tradujo en un respeto inquebrantable al principio de no injerencia en los asuntos internos que impidió cualquier posicionamiento político de la organización sobre un tema nacional. La socialización buscó, a través de la interacción, favorecer formas de pensar y actuar conocidas y compartidas por todos los miembros, de manera que se creasen expectativas de conducta y con ello se redujera la inseguridad.
- 4) La solución pacífica de controversias, que se tradujo en la contención de los conflictos territoriales existentes.

En su primera década de existencia el proyecto de la ASEAN no produjo resultados significativos en el terreno económico porque faltaba un verdadero compromiso de las élites gubernamentales para convertirla en un proyecto regionalista y no existía todavía un tejido empresarial denso para impulsar la regionalización. No sólo no se incrementó el comercio intrarregional sino que disminuyó, cayendo del 18,6% de 1966 al 12,8%

de 1974. Las mejoras económicas de los países de la zona fueron ajenas a la organización. Mayor éxito tuvo en la contención, que no solución, de los conflictos y disputas territoriales.¹⁴

Tras la caída de Saigón y el triunfo de los khmeres rojos en Camboya se relanzaron (en Bali, en 1976) los intentos cooperativos dotándolos de un contenido más preciso: proyectos industriales conjuntos, compromiso de compra de productos regionales, acuerdos preferenciales entre miembros y apertura al exterior (siempre sobre una base voluntaria y progresiva, producto a producto). Se dotó a la organización de mayor visibilidad a través de las negociaciones con los *Dialogue Partners* (sus principales socios comerciales: Estados Unidos, Japón, las comunidades europeas, Canadá, Australia y Nueva Zelanda), articuladas a través de la *Post-Ministerial Conference*, y se insistió en la estrategia de captación de inversiones y conquista de mercados.

Si bien este relanzamiento tuvo algunos frutos económicos, estos no estuvieron a la altura de las expectativas: diez años después el comercio intrarregional seguía siendo similar al de 1967. Si se piensa en la ausencia de conflictos armados, a pesar de los numerosos conflictos territoriales y rivalidades políticas, el balance de la ASEAN es, de nuevo, mucho más positivo.

En paralelo a este relativo fracaso se producía una realidad *de facto* promovida por dinámicas económicas y actores privados.

2.1.3. Predominio de la regionalización

Mientras que el regionalismo avanzaba tímidamente, la regionalización fue muy dinámica a partir del asentamiento de la recuperación económica japonesa en los años setenta. Algunos países de Asia Oriental se beneficiaron no sólo de las ventajas comerciales brindadas por Estados Unidos, sino también del patrón de crecimiento japonés.¹⁵ Las empresas japonesas fueron deslocalizando aquellos ciclos productivos intensivos en mano de obra que dejaban de ser rentables para su economía debido a los altos salarios de una población altamente cualificada, al tiempo que se especializaban en sectores tecnológicamente más avanzados y con mayor valor añadido. Los países de la región recibieron las inversiones japonesas acompañadas de transferencias de tecnología.¹⁶ Al integrarse en el ciclo productivo japonés, las nuevas economías industria-

lizadas (*newly industrialized economies*, NIE), los «tigres asiáticos» orientaron su producción a la exportación dando un salto rápido en el tránsito del patrón comercial típico de los países en vías de desarrollo al de los países industrializados. Desde la perspectiva de este estudio lo significativo de dicho proceso de regionalización es que, al estar dirigido por las fuerzas del mercado, es decir por los intereses geoeconómicos de las empresas, no coincide con las líneas de demarcación política de los intentos de regionalismo. Así, por detrás de Japón, la segunda línea de avance del *vuelo de las ocas* estuvo constituida tanto por países y economías del NEA —Taiwan, Hong Kong, Corea del Sur—, como del SEA-Singapur. Y frente a la lentitud de los avances cooperativos de la ASEAN, estas cinco economías tejieron rápidamente considerables vínculos de interdependencia que se convirtieron en fuerzas de estabilización regional. Los resquemores políticos tan sensibles a la articulación de un proyecto regionalista no se contagiaron a la lógica económica de la regionalización. El liderazgo japonés políticamente tan contestado no tuvo el mismo nivel de rechazo en el ámbito económico, entre otras cosas porque la presencia económica estadounidense seguía siendo muy potente.

Cuando en los noventa el ciclo de crecimiento se extendió a las economías asiáticas dinámicas (*dynamic asian economies*, DAE) la lógica y los mecanismos fueron los mismos (García, 1996). El salto de los noventa incluyó la superación de otra frontera invisible, además de la geográfica: la frontera política existente entre países comunistas y capitalistas. El dinamismo económico chino y la apertura económica vietnamita, en el contexto de fin del orden bipolar, pesaron más que las tradicionales rivalidades políticas.

El dinamismo económico regional, la regionalización y las implicaciones políticas de la interdependencia en la esfera de la seguridad —valoración de los intereses compartidos y de los beneficios de la relación, creación de confianza, reducción de las expectativas de conflicto armado—, junto con los factores sistémicos —fin del orden bipolar, fortalecimiento de los regionalismos europeo y americanos— asentaron las bases sobre las que se desarrollarían los proyectos regionalistas de la década de los noventa que analizaremos a continuación.

2.2. *Fin de la guerra fría, globalización y nuevo regionalismo en Asia Oriental*

2.2.1. Paso de la regionalización al regionalismo

El fin de la guerra fría y la desintegración de la superpotencia soviética liberó a la región de Asia Oriental de los lastres políticos vinculados al orden bipolar, sin que por ello aumentará la seguridad en la zona. Al igual que ocurrió en otras áreas del planeta, el fin del conflicto por excelencia no se acompañó de mayor estabilidad. Esta situación de incertidumbre provocará nuevos cambios en los procesos regionales en Asia Oriental. La desaparición de la línea de confrontación ideológica favorecerá una serie de factores que impulsarán el diálogo, el debate y la creación de redes y regímenes internacionales. La seguridad dejará de ser un tabú y se planteará, aunque sin entusiasmo y con ciertas reticencias, la posibilidad de que los estados regionales asuman mayor protagonismo, frente al tradicional control por parte de las potencias extrarregionales en el control del orden regional. Por primera vez en la historia los países asiáticos tendrán capacidad para construir su sistema regional en lugar de dejar que éste sea perfilado por las superpotencias del sistema internacional (Pyle, 2003).

Otro fenómeno incidirá en el paso de la regionalización al regionalismo en Asia Oriental: la globalización. La liberalización productiva, comercial y financiera tendrá repercusiones evidentes en la región de mayor dinamismo económico mundial, favoreciendo la articulación de grupos regionales y subregionales. El regionalismo asiático será una reacción a las presiones económicas externas: en concreto, a las discriminaciones provenientes de parte de las áreas de libre comercio existentes (UE, NAFTA y *FTA of the Americas*), a las aproximaciones unilaterales estadounidenses y al fundamentalismo del mercado que ignora los deseos asiáticos de mayor negociación (Munakata, 2004). Pero el punto de inflexión en el tránsito de la regionalización al regionalismo vendrá marcado por las crisis financieras asiáticas. Éstas cambiarán la perspectiva predominante según la cual las potencias extranjeras tenían un rol estabilizador. Por una parte serán una llamada de atención a los países de la región sobre los peligros que entraña la globalización y sobre la inadecuación e insostenibilidad de algunas de sus prácticas bancarias y financieras. Por otra, el descontento con las reacciones occidentales repre-

sentadas por las grandes potencias y por el FMI controlado por ellas ante la crisis se convertirá en un factor de unión y de construcción identitaria y en el mayor impulso a la cooperación regional, con la novedosa participación simultánea de Japón y China. Este punto de inflexión provocará la segunda oleada de nuevo regionalismo, cuya principal característica será la «asianización» de los proyectos.

Aparte de estos factores sistémicos, los regionales seguirán ejerciendo su influencia. En primer lugar, se mantendrá la tradicional desconfianza de los países medianos y pequeños hacia Japón, pero cambiará la motivación: a medida que la crisis económica japonesa se convierta en estructural, el pánico a las repercusiones que pudiera tener un eventual descontrol económico japonés sobre las economías de los países asiáticos les hará ver con buenos ojos la presencia estadounidense y china en la región, como contrapeso a la influencia nipona. Un segundo factor regional para considerar es el cambio de actitud de China hacia la región y hacia las organizaciones y foros multilaterales: su mayor implicación, clara en la esfera económica, aún tímida y titubeante en la política, abre nuevas oportunidades cooperativas. Un tercer factor será el deseo regional creciente de dotarse de un mecanismo efectivo de cooperación para poder hacer frente a los retos comunes. Estos tres factores contribuirán a extender la cooperación a toda la región.

A la diversidad regional, que seguirá manifestándose con fuerza y se traducirá en diferentes propuestas cooperativas regionales, habrá que añadir la introducida por otros países asiáticos «blancos» (principalmente Australia y en menor medida Nueva Zelanda) y otros países extrarregionales que no se resignan a ser dejados al margen de los procesos de integración de la región más dinámica del mundo. Sus propuestas van más allá de Asia Oriental, con lo cual el borroso contorno regional que empezaba a perfilarse se difuminará de nuevo.

Surgirán dos grandes modelos de propuestas regionalistas: las inclusivas, promovidas por Estados Unidos, Australia y/o Japón y las exclusivas, lideradas por Malasia y Singapur. Las primeras promoverán la construcción de una región más amplia, Asia-Pacífico, que abarque a todos los países de ambas orillas del océano Pacífico. Las segundas pretenderán excluir a los países étnicamente no asiáticos de los proyectos regionalistas. Su base doctrinal serán los valores asiáticos (Khong, 1997; Inoguchi y Newman, 1997) defendidos por el ex primer ministro malayo Mohamad Mahathir y por la Escuela de Singapur (Katzenstein, 2000).

Unas y otras propuestas se articulan a partir de los intereses nacionales de sus promotores. Como veremos a continuación, no puede hablarse del triunfo claro de unas sobre otras. El peso de la historia y de la diversidad se dejará sentir en las preferencias por un modelo u otro, y el resultado será la coexistencia de varios procesos superpuestos en una región que hasta hace poco carecía de ellos.

2.2.2. El nuevo regionalismo y la segunda oleada de nuevo regionalismo en Asia Oriental

En Asia Oriental, el nuevo regionalismo se asienta sobre la interdependencia fruto de la regionalización, sobre intensivas interacciones transfronterizas y sobre la experiencia, más o menos difícil, de las pocas organizaciones regionales existentes. Será un auténtico proceso de construcción de identidad (*community building process*). El nuevo regionalismo será posible porque, a consecuencia de los factores analizados anteriormente, se producirá una primera transformación que facilitará otros cambios que se producirán en cascada, a una velocidad lenta para otras regiones pero inusualmente veloz para Asia Oriental. Esta primera transformación será la convergencia de las autoridades gubernamentales en torno a la necesidad de impulsar la cooperación regional. Entre la serie de cambios que la siguen hay que señalar, en primer lugar, la introducción de la seguridad en la agenda regional, con lo cual el regionalismo asiático, hasta ahora exclusivamente económico, pasa a ser multidimensional. En segundo lugar, la ampliación del ámbito geográfico: los nuevos proyectos regionalistas van más allá de la zona ASEAN. En tercer lugar, la creación de proyectos a diferentes niveles (interregional, macrorregional, regional y subregional).¹⁷ En cuarto lugar, se persigue la creación de una identidad regional, si bien la existencia de diferentes identidades competitivas (Asia Oriental *versus* Asia-Pacífico) frenará su avance.

En paralelo a estas transformaciones se mantiene una serie de constantes. En primer lugar, cierto protagonismo formal de la ASEAN como promotora de iniciativas novedosas, en tanto que muchos de los procesos en curso se articulan en torno a ella (ASEAN+3, *ASEAN Regional Forum-ARF*). En segundo lugar, el mantenimiento de la vía ASEAN y su extensión a todas las nuevas iniciativas que, sin excepción, adoptan su modelo diplomático. En tercer lugar, la dinámica cooperativa a pesar del

mayor dinamismo, sigue un proceso evolutivo más que un cambio revolucionario y los objetivos, salvo con alguna excepción, siguen siendo modestos cuando se alejan del ámbito económico, rehuyéndose cualquier asomo de integración regional. En cuarto lugar, las redes de producción y los intereses económicos empresariales, resultado de la fragmentación de la producción y del comercio intraempresarial, siguen manteniendo un papel preponderante en la dirección de los flujos de intercambio; a ellos se añadirán las relaciones cooperativas de otros sectores de la sociedad civil (ONG, comunidades epistémicas, etc.).

El nuevo regionalismo se traducirá en diferentes propuestas estructuradas a lo largo de cuatro subetapas diferenciadas que analizaremos a continuación.

2.2.3. Etapas del nuevo regionalismo en Asia Oriental

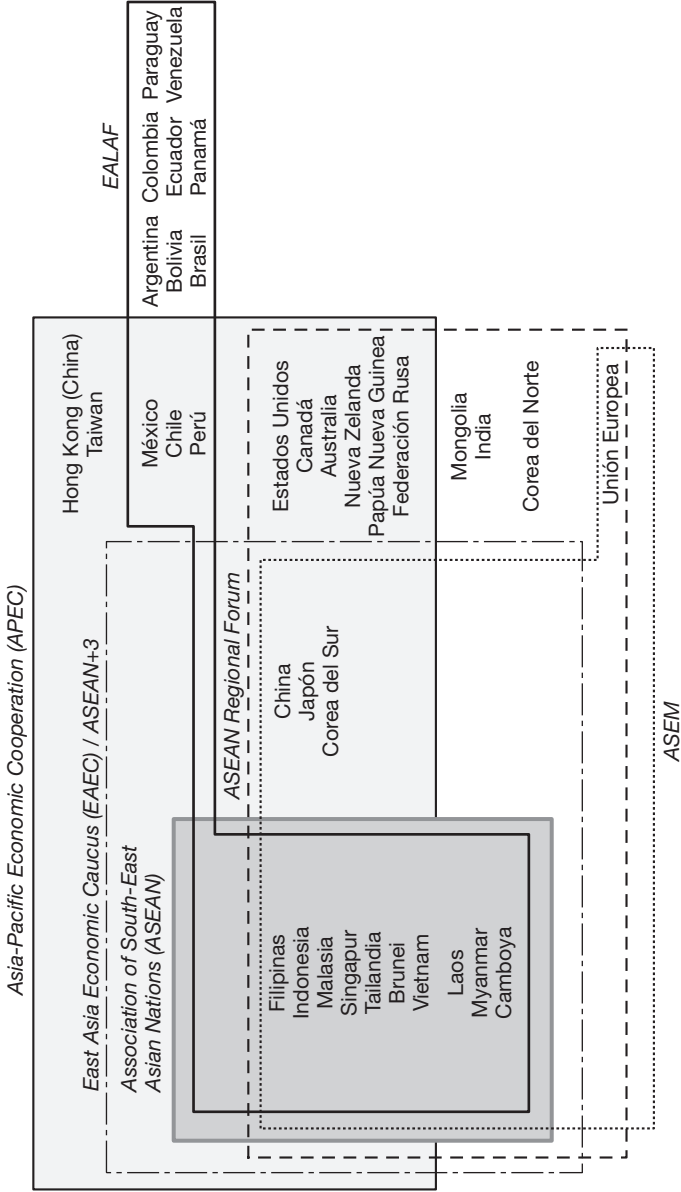
Como se ha visto, antes de 1985 no existía regionalismo propiamente dicho a excepción del muy limitado experimento subregional de la ASEAN y la regionalización quedaba más bien circunscrita a las relaciones de Japón con los cuatro «tigres». A partir de 1985 proliferarán las propuestas, que variarán de objetivo y naturaleza según los imperativos regionales y sistémicos del momento. El cambio de tendencia se verá precedido por el aumento de las inversiones japonesas y de las NIE al resto de la región, intensificando la regionalización (Wei, 2001). Podemos distinguir cuatro etapas.

La *primera etapa (1985 a 1992)* se caracteriza por el interés asiático renovado en el regionalismo como respuesta a la intensificación de las iniciativas de integración regional de otras áreas. Es un regionalismo defensivo o contrarregionalismo, puesto que nace como respuesta a la consolidación y profundización de otros regionalismos, percibidos como una amenaza en términos económicos y comerciales. También es una reacción a las acciones unilaterales de Estados Unidos tales como la propuesta no oficial de crear un área de libre comercio con la ASEAN y proyectos más o menos difusos de crear otras con Japón, Corea del Sur y Taiwan. Se producen tres cambios significativos: la proliferación de propuestas en el ámbito económico, la introducción de la problemática de la seguridad en las negociaciones regionales y el surgimiento de iniciativas no gubernamentales.

En primer lugar, en el ámbito económico surgen varias propuestas que compiten entre sí, que son poco concretas en cuanto al contenido, pero que coinciden en la necesidad y la voluntad de cooperación. Cabe destacar tres procesos (véase el cuadro 4):¹⁸

- 1) La APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*), fue lanzada conjuntamente por Australia y Japón en 1989 con la aquiescencia, y el impulso entre bambalinas, de Estados Unidos.¹⁹ Es un proyecto inclusivo e interregional. Constituye un grupo intergubernamental, formado por veintiuna economías miembros²⁰ de ambas orillas del Pacífico, que opera sobre la base del consenso y de compromisos no vinculantes. Es el primer foro nacido con el objetivo de facilitar el crecimiento regional, la cooperación, el comercio y la inversión. Su importancia aumentó en 1991 con la entrada de «las tres chinas» —China, Taiwan y Hong Kong—. Cumple, sobre todo, la función de plataforma estadounidense para mantener su presencia en la región e intentar controlar los proyectos estrictamente «asiáticos». Aunque sus objetivos iniciales se han ampliado, su fuerza real se ve frenada por el planteamiento que la inspira: todos los objetivos dependen de la puesta en marcha de planes de acción nacionales para realizarlos; no existe un calendario común, ni mecanismo obligatorio alguno.
- 2) El *East Asia Economic Group*, que se concretó en 1990 en el *East Asia Economic Caucus*, surgió a iniciativa malaya. De naturaleza restrictiva y excluyente, deja fuera a los países «blancos» de la región y a los extrarregionales. Esta iniciativa se gestó en el *impasse* de la Ronda Uruguay del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) como reacción airada a la inflexibilidad europea y estadounidense. Inicialmente se planteó como un bloque económico, pero la división regional acabó jugando a favor de Estados Unidos: Japón se opuso a un proyecto que le indispondría con sus principales socios, China se negó a lo que hubiera sido un compromiso regional fuerte, y los países de la ASEAN desconfiaron de un foro en que, al no estar Estados Unidos, Japón pudiera ejercer el liderazgo. Finalmente se constituyó como grupo consultivo para la discusión de temas económicos de interés común, y para conseguir una voz conjunta en

CUADRO 4



Fuente: elaboración propia.

los diálogos internacionales. No obstante, los desacuerdos iniciales sin duda marcaron y limitaron sus posibilidades.

- 3) El Área de Libre Comercio de la ASEAN (*ASEAN Free Trade Area*, AFTA) de 1992 es un proyecto a dos velocidades, una para los países fundadores y otra para los más recientes, actualmente en entredicho a causa de la negativa influencia de las crisis financiera del 1997 sobre las economías nacionales.

En segundo lugar, en esta etapa se produce un salto cualitativo trascendental en la historia de la cooperación regional: se introduce la agenda de la seguridad con la creación del *ASEAN Regional Forum* (ARF). El nuevo panorama regional tras el fin del orden bipolar introdujo temores e incertidumbres en el ámbito de la seguridad vinculados a una posible retirada estadounidense, que finalmente nunca se produjo, y a las potenciales rivalidades entre China y Japón por ocupar el vacío de poder. En 1990 Canadá y Australia, separadamente, propusieron a los estados de Asia-Pacífico la creación de un foro de seguridad similar a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (*Conference for Security and Cooperation in Europe*, CSCE). Japón, deseoso de evitar cualquier situación que le pudiera obligar a una mayor implicación en temas de seguridad, se sumó a la iniciativa. También lo hizo Estados Unidos, simplemente porque no podía permanecer al margen, aunque no tenía ningún interés real, prefiriendo con mucho su política de relaciones bilaterales. Inicialmente los países ASEAN lo acogieron con mucha desconfianza, pero ante la evidencia del acuerdo de los grandes decidieron que si no podían evitarlo era mejor canalizarlo. Así, en 1994, por primera vez en la historia se creó un foro de diálogo para abordar los temas de seguridad en Asia Oriental.

La tercera gran novedad de esta etapa es que las iniciativas gubernamentales se acompañaron de otras no gubernamentales que contribuyeron a fortalecer el tejido social regional y a impulsar el regionalismo ascendente. Son las organizaciones del llamado *second track*: el Consejo para la Cooperación en Seguridad en Asia-Pacífico (CSCAP) y el ASEAN-ISIS.²¹ El CSCAP reúne a los centros de estudios estratégicos de diez países de Asia-Pacífico. El ASEAN-ISIS reúne a los institutos de estudios estratégicos e internacionales de la zona ASEAN. Actúan como comunidades epistémicas, fortaleciendo la cooperación desde la sociedad (*bottom-up process*) e intentando influir en los gobiernos.

La *segunda etapa (1993 a 1997)* se caracteriza por el predominio de la APEC a partir de la presidencia estadounidense de la misma. El entonces presidente Bill Clinton aprovechó la presidencia para intentar convertir la APEC en el principal foro regional, arrinconando de este modo otras iniciativas de las que Estados Unidos era excluido y que constituían un desafío a su tradicional rol.

En esta etapa fue también muy relevante el proceso de ampliación de la ASEAN. La ASEAN abrió sus puertas a los países de Indochina, empezando por Vietnam en 1995, abandonando su carácter de bastión anticomunista. La inclusión de Myanmar, cuya junta militar viola recurrentemente los derechos humanos y las libertades fundamentales, provocó fuertes críticas de la UE. La ASEAN no admitió las presiones y, coherente con su celosa interpretación de la no injerencia en asuntos internos, siguió adelante con su lógica inclusiva (Laos y Myanmar se unieron a la ASEAN en 1997 y Camboya en 1999).

Finalmente, pero no menos importante, se articuló el primer gran proyecto de cooperación interregional o transregional fuera del espacio Asia-Pacífico. La Unión Europea, deseosa de romper el monopolio estadounidense de las relaciones con Asia Oriental, propuso la creación de un proceso informal de diálogo entre las dos regiones con el fin de favorecer la cooperación política, económica y cultural en aras del beneficio mutuo. Indirectamente, la rivalidad UE-Estados Unidos fue el principal motor de la *Asia-Europe Meeting* (ASEM). En 1996 tuvo lugar la primera Cumbre ASEM, que reunió en Bangkok a los jefes de Estado o de Gobierno de los por entonces siete países de la ASEAN, Japón, China y Corea del Sur, los quince de la UE y el presidente de la Comisión Europea. Actualmente la ASEM, como consecuencia de las ampliaciones de la ASEAN y de la UE, está compuesta por 39 miembros.²²

La *tercera etapa se inicia tras las crisis financiera de 1997* a raíz del desencanto asiático ante la respuesta occidental. Éste constituye el punto de partida de la segunda oleada del nuevo regionalismo.²³ Vuelve a ser un regionalismo defensivo, de respuesta a desafíos extrarregionales. El interés renovado de Asia en el regionalismo está vinculado a la interpretación del fracaso de la Ronda del Milenio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como resultado de la falta de entusiasmo y disposición de la UE y América del Norte a liberalizar sectores de interés para Asia. La principal iniciativa del momento es la formación del grupo ASEAN+3

(China, Japón y Corea del sur).²⁴ Éste pretende ser el equivalente asiático del G7, ofrecer una visión de grupo y explorar ideas cooperativas. Se ha centrado en las cuestiones monetarias y financieras, surgidas de la necesidad de estabilizar la región tras las crisis del 1997. Pretende proteger las economías individuales de actores especulativos y establecer mecanismos de vigilancia económica regional para evitar futuras crisis. Algunos observadores consideran que la Cumbre de Asia Oriental,* prevista para finales de 2005, puede suponer un salto cualitativo de este proceso hacia una mayor politización y/o institucionalización. De momento, la dinámica implicación regional de China y Japón a través de la ASEAN+3 ya ha conllevado una de las mayores novedades en el regionalismo asiático: la traslación del centro de gravedad del regionalismo desde el SEA al NEA.

La cuarta etapa se inicia con la década del 2000, cuando se produce una explosión de acuerdos bilaterales de libre comercio y de iniciativas subregionales que se compaginarán con los procesos multilaterales tradicionales pero que, sin duda, les restarán fuerza y coherencia. Las fuerzas motrices sistémicas en esta etapa son, por una parte, la realidad hegemónica de Estados Unidos y la opción unilateralista de George W. Bush²⁵ que la acompaña y, por otra, la entrada en funcionamiento del mecanismo de solución de controversias de la OMC, que hará que el regionalismo defensivo ya no sea tan necesario. En el ámbito regional, hay pocas novedades: la nueva actitud china a favor del multilateralismo motivada por su interés en Asia como área de expansión de su crecimiento económico, así como en la experiencia positiva de la APEC.²⁶ Finalmente, en el ámbito estatal el hundimiento de los mercados nacionales tras la crisis hará que las economías asiáticas necesiten mercados exteriores y se lancen a la búsqueda del acceso a las zonas de libre comercio. Se producirá un cambio significativo de orientación a favor de los acuerdos preferen-

* La Cumbre de Asia Oriental (*East Asia Summit*, EAS) reunió por primera vez, en diciembre de 2005 en Kuala Lumpur, a los 10 países de la ASEAN, a sus tres socios de la ASEAN+3 (China, Corea del Sur y Japón) y a Australia, Nueva Zelanda e India. La declaración final recoge la idea de que la EAS ha de desempeñar un papel clave en el proceso de construcción de la identidad regional de Asia Oriental; ha de ser un foro abierto, inclusivo y transparente que trate diferentes temas en los ámbitos político, económico, social y cultural. La ASEAN será la encargada de liderar la convocatoria de la EAS y su celebración se vinculará a su cumbre anual.

ciales por parte de países como China, Japón y Corea del Sur, que tradicionalmente se habían opuesto a ellos.

En esta etapa se producen múltiples iniciativas de diferente signo: las plurilaterales y las bilaterales. Dentro de la primera categoría están las iniciativas que buscan el establecimiento de zonas de libre comercio plurilaterales, como la creada entre China y la ASEAN propuesta en 2002 o la iniciativa japonesa de 2003 en pro de un partenariado económico comprehensivo con la ASEAN; y, por otra parte las plurilaterales, que persiguen objetivos más genéricos, como la que lleva a la celebración, desde 2003, de diálogos ministeriales regulares entre China, Japón y Corea del Sur a partir de la Declaración conjunta para la promoción de la cooperación tripartita o el Foro transregional Asia Oriental-América Latina (*East Asia-Latin America Forum*, EALAF). Este foro, curiosamente, surgirá a partir de los contactos bilaterales entre Singapur y Chile —iniciativa que se encuadra en la siguiente categoría—. En 1999, a propuesta de estos dos países se constituyó el EALAF como plataforma para el intercambio de puntos de vista de los líderes políticos y empresariales; para promover la mutua comprensión y la cooperación política, económica y cultural entre los treinta países de las dos regiones. Su novedad respecto a otras iniciativas existentes es que se trata de un proyecto transregional entre dos regiones tradicionalmente periféricas del sistema.

La segunda categoría está constituida por todas las iniciativas bilaterales de establecimiento de áreas de libre comercio: Singapur es la primera economía en reaccionar ante el nuevo contexto regional buscando áreas de libre comercio al margen de la ASEAN, tanto de carácter intraregional (con Japón, Australia y Nueva Zelanda) como interregionales (con la EFTA, Chile, México y Estados Unidos), pero no es la única; al contrario, recientemente éstas han crecido en progresión geométrica (véase el cuadro 5). En segundo lugar, dentro de las bilaterales se desarrollarán propuestas más laxas como las que promueven relaciones económicas privilegiadas entre Japón y Tailandia, Malasia y Filipinas.

Junto a los proyectos regionalistas pervive la lógica regionalizadora controlada por los actores económicos no gubernamentales con una novedad: ahora se está desarrollando en el ámbito subregional e incluye la participación de actores públicos (autoridades estatales y locales) y privados. El microrregionalismo o subregionalismo²⁷ de esta etapa es un proceso mixto a medio camino entre las iniciativas regionalizadoras de origen estrictamente privado y los procesos regionalistas. El fenómeno

CUADRO 5
*Principales acuerdos comerciales con participación de países de Asia Oriental
(a julio de 2005)*

Tipo de acuerdo/ Países involucrados	Estatus	Intrarregional	Interregional	Año de inicio
Acuerdos bilaterales				
Australia-Singapur	En vigor		X	2000
Singapur-Nueva Zelanda	En vigor		X	2001
Singapur-Japón	En vigor	X		2002
Singapur-EFTA	En vigor		X	2003
Singapur-EEUU	En vigor		X	2003
Corea-Chile	En vigor		X	2002
Japón-México	En vigor		X	2005
Japón-Filipinas	Firmado	X		2004
Australia-China	En estudio		X	2003
Australia-Japón	En estudio		X	2005
Australia-Tailandia	En vigor		X	2005
China-India	En estudio		X	2005
China-Tailandia	En vigor	X		2003
Japón-Tailandia	En negociación	X		2004
China-Nueva Zelanda	En estudio		X	2005
Tailandia-Nueva Zelanda	En vigor		X	2005
EEUU-Taiwan	En discusión		X	1997
EEUU-Tailandia	En negociación		X	2004
China-Islandia	En estudio		X	2005
Japón-Corea del Sur	En negociación	X		1998
Japón-Malasia	Firmado	X		2005
Singapur-Pakistán	En discusión		X	2005
Singapur-Corea del Sur	En negociación	X		2002
Singapur-India	En vigor		X	2005
Singapur-Jordania	Firmado		X	2004
Singapur-México	En negociación		X	1999
Singapur-Chile	En negociación		X	2000
Singapur-Canadá	En negociación		X	2001
Singapur-Bahrein	En negociación		X	2003
Singapur-Egipto	En negociación		X	2004
Singapur-Panamá	En negociación		X	2004
Singapur-Perú	En negociación		X	2005

Singapur-Kuwait	En negociación		X	2004
Singapur-Sri Lanka	En negociación		X	2003
Singapur-Qatar	En negociación		X	2004
Singapur-Emiratos Árabes	En discusión		X	2005
Corea del Sur-EFTA	En negociación		X	2005
Corea del Sur-China	En estudio	X		2005
Corea del Sur-EEUU	En discusión		X	2001
Corea del Sur-Canadá	En discusión		X	2005
Corea del Sur-Tailandia	En estudio	X		2001
Corea del Sur-Nueva Zelanda	En estudio		X	2000
Corea del Sur-México	En discusión		X	2000
Corea del Sur-Australia	En discusión		X	2000
Japón-Indonesia	En discusión	X		2005
Japón-India	En discusión		X	2004
Japón-Chile	En estudio		X	2000
Japón-Canadá	En discusión		X	2000
Malasia-Australia	En discusión		X	2005
Malasia-Nueva Zelanda	En negociación		X	2005
Tailandia-Nueva Zelanda	Firmado		X	2005
Tailandia-India	Firmado		X	2004
Tailandia-Guatemala	En negociación		X	2004

Acuerdos multilaterales

AFTA	En vigor	X		1992
ASEAN-China	Firmado	X		2004
ASEAN-CER	En negociación		X	1999
China-Japón-Corea del Sur	En estudio	X		2001
ASEAN-Corea del Sur	Firmado	X		2004
ASEAN-Japón	En negociación	X		2005
ASEAN+3	En discusión	X		2000
ASEAN-Unión Europea	En estudio		X	2005
Trans-Pacific SEP	Firmado		X	2005

FUENTE: elaboración propia a partir de Lee Jong-Wha e Innwon Park (2005), «Free Trade Areas in East Asia: Discriminatory or Non-discriminatory?», *The World Economy*, vol. 28, n° 1, pp. 21-48, las páginas web de los Ministerios de Economía, Comercio e Industria de Singapur (<http://app.fta.gov.sg/asp/index.asp>), Japón (<http://www.meti.go.jp/english>), Australia (www.dfat.gov.au) y Corea del Sur (<http://www.mocic.go.kr>), y www.bilaterals.org.

del microrregionalismo (Sasuga, 2004) crea vínculos cooperativos entre actores gubernamentales locales, estatales y no gubernamentales, y se está extendiendo vertiginosamente en Asia Oriental, creando microzonas de especial dinamismo cooperativo (Drover *et al.*, 2001). Sin ser el principal actor, el Estado tiene un papel clave en el microrregionalismo, aunque sea permitiendo la actuación de las autoridades locales. Todas estas iniciativas son facilitadas por el progreso tecnológico, clave en la creación de redes de producción y de facilitación de los procesos de dirección y gestión descentralizada.

Reflexiones finales

Realizado este rápido y sintético recorrido por la realidad regionalista y regionalizadora asiática confirmamos nuestras hipótesis de partida y establecemos cinco conclusiones:

1. El regionalismo asiático es un proceso dinámico que se ha activado tras el fin del orden bipolar y ante el empuje de la globalización. Es un proceso múltiple en constante evolución, por lo que todavía es pronto para saber qué forma acabará adoptando. Los procesos en curso hacen pensar que no existirá una única forma de regionalismo en Asia Oriental y que convivirán los proyectos regionalistas interestatales con los procesos dirigidos por las fuerzas de mercado, los procesos de cooperación regional (en sus distintos niveles: regionales, subregionales, macroregionales y microrregionales) con los interregionales, porque cada uno de ellos responde a objetivos y dinámicas propias.
2. Asia Oriental se está revelando como una región emergente y a la realidad preexistente de los vínculos económicos tejidos por la regionalización se le añade ahora la voluntad política de construcción de una identidad regional. No obstante, su consolidación sigue siendo incierta. Retomando el concepto de «regionalidad», Asia Oriental estaría entre la segunda y la tercera fase de este proceso: se ha superado la segunda —existen procesos informales y formales de cooperación—, y se ha iniciado una construcción identitaria impensable hace pocos años, aunque

aún es pronto para afirmar que la identidad regional se ha desarrollado plenamente. La idea de «asianización» de la cooperación es una fuerza motriz novedosa y potente, pero intenta ser frenada por actores extrarregionales. Es difícil pensar que Estados Unidos vaya a renunciar a construir la región de Asia-Pacífico que le permita participar en el dinamismo económico regional en general y chino en particular. El triunfo de una opción sobre otra no sólo dependerá del empeño estadounidense, sino de la capacidad de los países de Asia Oriental para superar sus antagonismos y desconfianzas históricas. El avance de otros procesos regionales —especialmente el europeo y el de América del Norte— será sin duda otro factor determinante.

3. La multiplicación de iniciativas y la ampliación de la agenda de cooperación son muestra del vigor del regionalismo y de la superación, al menos parcial, de viejos temores y dudas, pero también de la dispersión e indecisión de los estados de la región. Con tantas iniciativas en curso existe el peligro de duplicación de tareas y esfuerzos y, con ello, de pérdida de eficiencia y, sobre todo, de cohesión de la identidad regional emergente. Por otra parte es una prueba de que ninguna de ellas es suficientemente fuerte para convertirse en el eje sobre el que hacer pivotar el regionalismo y de que siguen siendo muy dependientes del contexto externo. Aunque la ASEAN asumió parcialmente este papel en algunos momentos, el ascenso del NEA y las iniciativas bilaterales de algunos de sus miembros más activos la han sumido en un discreto segundo plano. El papel que decidan desempeñar Japón y China será determinante para el futuro regional. Ambos, acomodados en una política exterior de perfil bajo que les permite mantener los vínculos favorables a sus intereses económicos, han protagonizado cambios de rumbo importantes, aunque ninguno de ellos parece ser firme y definitivo.
4. A la luz de los acontecimientos descritos es difícil pensar en un regionalismo asiático altamente institucionalizado y formalizado avanzando hacia la integración regional. Al contrario, todo hace pensar que el modelo ASEAN seguirá predominando en las relaciones cooperativas asiáticas. La región siempre ha apostado por el incrementalismo y ha rehuido los cambios bruscos. A pesar del activismo de las últimas etapas, los cambios producidos siguen

siendo lentos y progresivos. Esto es una garantía de continuidad puesto que el modelo se ha revelado sólido, pero también de lentitud y modestia, de freno a cualquier iniciativa más ambiciosa. Asia Oriental se encuentra ante el dilema de conciliar normas suaves e institucionalización flexible con una cooperación eficiente. El contexto internacional, ahora más inestable y cambiante, puede exigir soluciones más rápidas y comprometidas que las propias de la guerra fría, cuando la región permanecía encorsetada por el orden bipolar y tenía poco margen de decisión.

5. Finalmente queremos señalar la significación de los foros y procesos transregionales en curso (ASEM, EALAF) como parte de un giro copernicano en la inserción y el protagonismo de Asia Oriental en el sistema internacional. El interés que su dinamismo económico despierta en otras regiones le convierte en un interlocutor deseado y le brinda un protagonismo político hasta hace poco impensable. Aunque los resultados sean difíciles de aprehender dados los objetivos tan genéricos que se persiguen, lo que es indudable es que se crean hábitos de diálogo y se profundiza en el conocimiento mutuo de países que tradicionalmente se han ignorado o prejuzgado.

Notas

1. En este capítulo nos referiremos a la región como agrupación supraestatal de colectividades políticas, económicas y sociales. Aunque la región también es un término utilizado para referirse a las entidades políticas subestatales, no lo usaremos en este sentido.

2. Esta definición que atribuye a la región un sentido geográfico sin más es, según Palmer, la más extendida y comprensible (Palmer, 1990).

3. Bruce Russett presenta una definición mucho más «exigente» que la geográfica. Para este autor será región aquel espacio constituido por entidades que compartan: 1) proximidad geográfica, 2) homogeneidad social y cultural, 3) actitudes y comportamientos políticos similares, 4) independencia política en su pertenencia a instituciones cooperativas, y 5) interdependencia económica (Russett, 1976).

4. La aproximación constructivista pretende ser una forma de estudiar las relaciones sociales. No es una teoría de las Relaciones Internacionales, sino una

aproximación social sobre la cual basar las teorías de las Relaciones Internacionales. Destaca la influencia constitutiva de las instituciones sobre las identidades y sobre los intereses de los actores. Considera que los hechos sociales no tienen una realidad material sino que existen porque un conjunto de personas así lo creen y actúan en consecuencia. Los actores actúan sobre la base de los significados que los objetos sociales tienen para ellos y esos significados son construcciones sociales. Una de las obras seminales del constructivismo es la de Nicholas Onuf (Onuf, 1989).

5. En la misma línea, Andrew Hurrell, tomando prestada la descripción de Benedict Anderson de las naciones como «comunidades imaginadas», define la región como una construcción política y social (Hurrell, 1995).

6. Este argumento es defendido también por Jessie Poon, que analiza el proceso político de creación identitaria en Asia-Pacífico a pesar de la laxitud geográfica de la región y de la diversidad de sus integrantes (Poon, 2001).

7. Fu-Kuo Liu y Philippe Régnier, aunque usan una distinción similar la presentan como dos concepciones distintas de un único término, el de regionalismo. Distinguen, por una parte, entre el regionalismo como proceso natural de convergencia regional, alcanzada a través de las interacciones económicas, políticas y societales entre estados con rasgos específicos de proximidad geográfica, que tiene como resultado la creación de una identidad o comunidad regional (lo que sería equivalente a la regionalización); y, por otra parte, el regionalismo como fuerza motriz de convergencia regional a través de la cual ciertos mecanismos estimulan la cooperación regional entre los países de la región, promueven un interés común y guían el orden regional (Liu y Régnier, 2003). En nuestra opinión, introducen un elemento de confusión al utilizar el término regionalización para referirse al proceso económico que genera una mayor integración de las economías nacionales y al distinguir entre regionalización *de jure* (promovida por las fuerzas políticas) y regionalización *de facto* (promovida por las fuerzas microeconómicas).

8. Esta distinción es utilizada, entre otros, por Dosh, Katzenstein y Munakata (Dosh, 2003; Katzenstein, 2000; Munakata, 2004).

9. Gamble y Payne lo definen como la política orientada a la eliminación de obstáculos al comercio regional sin que ello suponga el levantamiento de barreras al resto del mundo. Para estos autores es una reacción a la globalización porque supone la voluntad política de reinvertir o modificar la dirección del cambio social asociado a ella. Es un proyecto, dirigido por los estados, orientado a reorganizar un espacio regional concreto en torno a unas líneas políticas y económicas determinadas (Gamble y Payne, 1996: 2, 250). Véase también Fawcett y Hurrell (1995).

10. Paul Evans recoge una exhaustiva lista de los términos, en inglés, más usados para describir este área: *Asia-Pacific*, *Asian-Pacific*, *Asia Pacific*, *Asia and the Pacific*, *Asia/Pacific*, *East Asia*, *East Asia and the Pacific*, *East Asia and*

the Western Pacific, Eastasia, Eastern Asia, Far East, Monsoon Asia, the Pacific, Pacific Asia, Pacific-Asia, Pacific Basin, Pacific Rim y *Western Pacific* (Pempel, 2005: 25).

11. Wei Kiat Yip sostiene que Estados Unidos temía que el regionalismo pudiera favorecer el crecimiento económico y permitir una mayor militarización, lo que acabaría revirtiendo en un aumento de las rivalidades y en la desestabilización la región (Wei Kiat Yip, 2001).

12. Existieron dos proyectos previos que fracasaron a causa de los problemas político-territoriales entre algunos de sus miembros: en 1961 se creó la ASA (Asociación del Sur de Asia) integrada por Tailandia, Filipinas y la Federación Malaya; en 1963 se creó la Maphilindo entre Malasia, Filipinas e Indonesia.

13. Dado el objetivo y la extensión de este capítulo, no nos detendremos en los detalles de la creación y evolución de la ASEAN. Nos limitaremos a destacar aquellos rasgos que son significativos desde el punto de vista de la creación de un modelo específico de cooperación regional. Para una visión detallada de la historia de la ASEAN, véase: Siddique y Kumar (2003), Haas (1989), Rolls (1991), Simon (1982) y Zainuddin (1990).

14. La ASEAN ha funcionado como una auténtica comunidad de seguridad en el sentido clásico utilizado por K. Deutsch: los estados de la ASEAN han alcanzado un nivel de confianza mutua en el que se han eliminado entre ellos las expectativas de cambio violento (Deutsch, 1966). Para una revisión y actualización del concepto, véase: Adler y Barnett (1998).

15. No entramos en la descripción de este proceso económico ya que es el objeto del capítulo de Pablo Bustelo en esta misma obra. Además pueden consultarse, por ejemplo, Bustelo (1990), Clark y Chan (1990), Plaza (1990) y Weiss (1989).

16. Éstas experimentaron un cambio cuantitativo significativo tras la depreciación del yen a raíz de los Acuerdos de Plaza en 1985. También aumentaron los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para compensar y reinvertir los enormes superávits comerciales de Japón.

17. Al respecto, Liu y Régnier afirman que la ASEAN ha introducido una cierta estructura jerárquica en el regionalismo asiático. La ASEAN+3, proceso intrarregional, representaría el primer nivel, el núcleo principal del regionalismo asiático; en un segundo nivel sitúan las iniciativas interregionales como la APEC, el ARF y el ASEM; en el tercero, subregional, la ASEAN; y en un cuarto nivel, ubican la gran variedad de interacciones económicas y redes regionales microrregionales (Liu y Régnier, 2003).

18. El cuadro 4 ofrece una panorámica general del grado de superposición y coincidencia en la membresía de los distintos procesos.

19. La APEC es el resultado de conciliar dos propuestas: una japonesa que incluía a Estados Unidos y Canadá y que pretendía ser un foro de cooperación

económica, y otra australiana que excluía a Estados Unidos y que estaba circunscrita a la liberalización comercial. Las presiones estadounidenses acabaron imponiéndose y finalmente se lanzó una única propuesta conjuntamente, aunque Australia asumió un mayor protagonismo formal para evitar las reticencias de los países de la región a una iniciativa liderada por Japón.

20. Para salvar la oposición china a la admisión de Taiwan y de Hong Kong cuando todavía era colonia británica, en la APEC se adoptó la fórmula de las «economías miembros» en lugar de la de «estados miembros».

21. Anteriormente existía una organización de estas características: el PECC (*Pacific Economic Cooperation Council*), un foro tripartito (empresas, académicos y funcionarios actuando a título individual) creado en 1980, con el impulso japonés y australiano, para la discusión de temas de actualidad en la región de Asia-Pacífico.

22. En la 5ª Cumbre de la ASEM (Hanoi, octubre de 2004) se discutió la ampliación de la ASEM y la admisión de los nuevos miembros de la ASEAN (Laos, Myanmar y Camboya) y los nuevos diez miembros de la UE (Chipre, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia). El caso de Myanmar planteó serios problemas a causa de las constantes violaciones de los derechos humanos por parte de la junta militar en el poder. El Reino Unido se negaba a aceptar su admisión pero para no frenar todo el proceso de ampliación se llegó a una solución intermedia capaz de ser consensuada: se admitió a Myanmar pero se limitó el perfil político de participación, impidiendo la asistencia del jefe de Estado o de Gobierno. Sobre el Proceso ASEM, véase la contribución de Ramón Molina en esta obra.

23. Aunque la mayoría de analistas coinciden en la periodización de las etapas del regionalismo, hay algunas diferencias respecto a la caracterización de esta tercera. Si bien el grupo mayoritario presenta las crisis asiáticas como un punto de inflexión para el relanzamiento de las iniciativas asiáticas y de la «asianización» de las propuestas como respuesta a la insatisfacción de las respuestas occidentales, Munakata destaca la pérdida de autoconfianza en el dinamismo económico regional provocada por las crisis y la búsqueda de mercados externos, lo que la lleva a caracterizarla como una etapa de declive de las instituciones de Asia Oriental (Munakata, 2004).

24. Para una visión detallada de este proceso, véase la contribución de Pablo Bustelo en esta obra.

25. A raíz de la puesta en marcha de la estrategia para combatir el terrorismo, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos, en su búsqueda de apoyos y aliados, vuelve a prestar más atención a las sensibilidades de los países de la región.

26. En los diez primeros años de funcionamiento de la APEC las exportaciones de sus miembros han aumentado un 113%, la IED ha aumentado un 210%

en conjunto y un 475% en las zonas más atrasadas; en estas zonas, el PNB ha crecido un 33%, la pobreza se ha reducido un 33%, y el IDH ha experimentado una mejoría del 18%.

27. Payne opta por el término subregionalismo y lo define como aquellos proyectos llevados a cabo por estados débiles en la economía global, en espacios más limitados que el macrorregional (Payne, 2004). Das destaca el hecho de ser esquemas pensados para explotar las complementariedades y acceder a mercados exteriores (Das, 2001). Son ejemplos, entre otros, los esquemas triangulares formados por Fujian-Hong Kong-Taiwan, Johor-Singapur-Riau, la zona del río Tumen formada por Japón (prefecturas marítimas), las dos Coreas, China y Rusia oriental, la zona de crecimiento de Brunei, Indonesia, Malasia y Filipinas, y los dos triángulos menores formados por Indonesia-Malasia-Singapur e Indonesia-Malasia-Tailandia.

Bibliografía

- Adler, Emanuel y Michael Barnett (1998), *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bustelo, Pablo (1990), *Economía política de los nuevos países industrializados asiáticos*, Siglo XXI, Madrid.
- Clark, Cal y Steve Chan (1990), «The East Asian Development Model: Looking Beyond the Stereotypes», *International Studies Notes*, n° 15:1, pp. 1-3.
- Cooper, Robert (2002), «The Post-Modern State», en Mark Leonard, ed., *Re-Ordering the World*, Foreign Policy Center, Londres.
- Das, Dilip (2001), «Regionalism in A Globalizing World: An Asia-Pacific Perspective», *CSGR Working Papers*, n° 80:01 (septiembre), Centre for the Study of Globalisation and Regionalism, University of Warwick.
- David, Capie y Paul Evans (2003), «The ASEAN Way», en Sharon Siddique y Sree Kumar, eds., *The 2nd ASEAN Reader*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapur, pp. 45-51.
- Deutsch, Karl (1966), «Political Community and the North Atlantic Area», en Karl Deutsch et al., *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundation of Nationality*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dosh, Jorn (2003), «The post-Cold War development of regionalism in East Asia», en Fu-Kuo Liu y Philippe Régnier, eds., *Regionalism in East Asia. Paradigm Shifting?*, Routledge, Londres, pp. 30-51.
- Drover, Glenn, Graham Johnson y Julia Tao Lai Po-Wah (2001), *Regionalism and subregionalism in East Asia: the Dynamics of China*, Nova Science Publishers, Nueva York.

- Fawcett, Louise y Andrew Hurrell, eds. (1995), *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Gamble, Andrew y Anthony Payne, eds. (1996), *Regionalism and World Order*, Palgrave Macmillan, Londres.
- García, Caterina (1996), «El proceso de integración comercial del *Pacific Rim* asiático: el triángulo de crecimiento Japón-NIEs-DAEs», en Pablo Bustelo y Sergio Plaza, eds., *Desarrollo económico e integración comercial en Asia Oriental*, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, pp. 195-223.
- Haas, Michael (1989), *The Asian Way to Peace. A Story of Regional Cooperation*, Praeger, Nueva York, 1989.
- Hettne, Bjorn y Fredrik Söderbaum (2000), «Theorising the Rise of Regiones», *New Political Economy*, nº 5:3, pp. 457-473.
- Hurrell, Andrew (1995), «Regionalism in theoretical perspective», en Louise Fawcett y Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organizations and International Order*, Oxford University Press, Nueva York, p. 41.
- Ikenberry, G. John (2001), *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton University Press, Princeton.
- (2002), «La ambición imperial de Estados Unidos», *Foreign Affairs en español*, nº 2:3 (otoño-invierno), pp. 2-21 <www.foreignaffairs-esp.org/2002/3.html>
- Ikenberry, G. John y Michael Matsunduno (2003), *International Relations Theory and the Asia-Pacific*, Columbia University Press, Nueva York.
- Inoguchi, Takashi y Edward Newman (1997), «Asian Values and Democracy in Asia», en *Asian values and Democracy in Asia. Proceedings of a Conference Held in Shinzoka*, United Nations University Press, Tokio, <www.unu.edu/unupress/asian-values.html>
- Katzenstein, Peter J. (2000), «Regionalism in Asia», *New Political Economy*, nº 5:3, pp.353-368.
- Khong, Cho-Oon (1997), «Asian Values: the Debate Revisited», en *Asian values and Democracy in Asia. Proceedings of a Conference Held in Shinzoka*, United Nations University Press, Tokio, <www.unu.edu/unupress/asian-values.html>
- Liu, Fu-Kuo y Philippe Régnier (2003), «Prologue. Whither regionalism in East Asia», en Fu-Kuo Liu y Philippe Régnier, eds., *Regionalism in East Asia. Paradigm Shifting?*, Routledge, Londres, pp. xiii-xxix.
- Munakata, Naoko (2004), «Regionalization and regionalism: the Process of a Mutual Interaction», *RIETI Discussion Paper Series*, Research Institute of Economy, Trade and Industry (enero), Tokio.
- Nigoul, Claude y Maurice Torrelli (1984), *Les mystifications du nouvel ordre mondial*, PUF, París.

- Onuf, Nicholas Greenwood (1989), *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, University of South Carolina Press, Nueva York.
- Palmer, Norman D. (1990), *The New Regionalism in Asia and the Pacific*, Lexington Books, Lexington, pp. 6-7.
- Payne, Anthony, ed. (2004), *The New Regional Politics of Development*, Palgrave Macmillan, Londres.
- Pempel, T. J., ed. (2005), *Remapping East Asia. The Construction of a Region*, Cornell University Press, Ithaca.
- Plaza, Sergio (1990), «NICs del sudeste asiático versus ASEAN», *Boletín Económico del ICE* (marzo-abril), pp. 1.245-1.253.
- Poon, Jessie P.H. (2001), «Regionalism in the Asia Pacific: is Geography destiny?», *Area*, n° 3:3, pp. 252-260.
- Pyle, Kenneth B. (2003), «Regionalism in Asia: Past and Future», *Cambridge Review of International Affairs*, n° 16:1, pp. 17-32.
- Rolls, Mark.G. (1991), «ASEAN: Where from or Where to?», *Contemporary Southeast Asia*, n° 13:3, pp. 315-332.
- Russett, B. M. (1976), *International Regions and the International Systems*, Greenwood Press, Londres.
- Sasuga, Katsuhiko (2004), *Microregionalism and Governance in East Asia*, Routledge, Londres.
- Siddique, Sharon y Sree Kumar (2003), «Section I: ASEAN: Institutional Redesign and Dynamics», en Sharon Siddique y Sree Kumar, eds., *The 2nd ASEAN Reader*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapur, pp. 45-51.
- Simon, Sheldon W. (1982), *The ASEAN States and Regional Security*, Hoover Institution Press/Stanford University Press, Stanford.
- Strange, Susan (2001), *La retirada del Estado*, Icaria, Barcelona.
- Taylor, Paul (1990), «Regionalism: the thought and the Deed», en A. John R. Groom y Paul Taylor, *Frameworks for International Cooperation*, Pinter Publishers, Londres, pp. 149-171.
- Wei Kiat Yip (2001), «Prospects for a closer economic integration in East Asia», *Stanford Journal of East Asian Studies*, n° 1 (primavera), pp. 106-111.
- Weiss, Julian (1989), *The Asian Century. The Economic Ascent of the Pacific Rim and What It Means for the West*, Facts on File, Nueva York, 1989.
- Yahuda, Michael (2003), *The International Politics of Asia-Pacific, 1945-1995*, Routledge, Londres.
- Zainuddin, Daim (1990), *ASEAN Economic-Cooperation Agenda for the 1990's*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapur.

Regionalismo y relaciones económicas en Asia Oriental

Pablo Bustelo

Introducción

Haruhiko Kuroda, uno de los altos funcionarios japoneses (fue viceministro de Economía) que más defendió, allá por 1997, la frustrada propuesta de un Fondo Monetario Asiático (FMA), se convirtió en el nuevo presidente del Banco Asiático de Desarrollo (*Asian Development Bank*, ADB) en noviembre de 2004. Además de afirmar que la integración económica debería ser una prioridad para cualquier banco regional de desarrollo, Kuroda creó, en abril de 2005, una Oficina para la Integración Económica Regional, cuya dirección encargó a Masahiro Kawai, un reputado economista, profesor de la Universidad de Tokio y defensor de avanzar hacia una unión monetaria en Asia. Kawai ha afirmado recientemente que la iniciativa regional de *swaps* de divisas (conocida como la Iniciativa de Chiang Mai, *Chiang Mai Initiative*, CMI, lanzada en 2000) tiene el «potencial de convertirse en un FMA».

Los cambios en la presidencia y en la organización del ADB son un síntoma de que en Asia Oriental el regionalismo ha recibido un impulso importante en los últimos meses.¹ Ese renovado impulso tiene diferentes causas, entre las que figura seguramente la voluntad de Japón de tomar la iniciativa antes de que China se haga claramente dominante en la región y a que el yuan empiece a hacer sombra al yen.

Este artículo está dividido en dos partes. En la primera se repasan las causas, las manifestaciones y las perspectivas del proceso ASEAN+3 (los diez países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, junto con China, Corea del Sur y Japón), que es el marco más importante del nuevo regionalismo asiático.² En la segunda se hacen algunas consideraciones sobre la economía política del regionalismo asiático.

1. El proceso ASEAN+3: causas, manifestaciones y perspectivas

El proceso ASEAN+3³ se inició a finales de 1997 en la cumbre de la ASEAN de Kuala Lumpur. Es heredero de la propuesta que hizo a principios de los años noventa el entonces primer ministro de Malasia, Mohamad Mahathir, de un *East Asian Economic Grouping* (EAEG), luego reconvertida en *East Asian Economic Caucus* (EAEC).

Las causas del proceso ASEAN+3

Pueden señalarse tres causas principales: la creciente regionalización económica, la crisis de proyectos previos (como *ASEAN Free Trade Area*, AFTA, y la *Asia Pacific Economic Cooperation*, APEC) y el mayor sentido de identidad regional.⁴

En primer lugar, la regionalización económica se ha acentuado en los años noventa (Akhtar, 2004; Kawai, 2005). Esa cada vez mayor regionalización equivale a una creciente integración económica *de facto* en Asia Oriental. La integración ha sido *de facto* porque se ha producido en ausencia de mecanismos institucionales (excepto ASEAN en Asia Suroriental). El regionalismo económico puede por lo tanto entenderse como una respuesta a la creciente regionalización económica: «la regionalización —la integración dirigida por el mercado— se ha producido en Asia Oriental desde mediados de los años ochenta a través de vínculos de comercio y de inversión sin implicación gubernamental coordinada» (Kim, 2004: 46).

Existen diversas vertientes de la regionalización: comercial, productiva y financiera. En lo que se refiere a la regionalización comercial, el cuadro 1 pone de manifiesto que el comercio intrazona ha aumentado su peso relativo en el comercio total de las quince principales economías de Asia Oriental (las diez de ASEAN, China, Corea del Sur, Hong Kong, Japón y Taiwan) del 35% en 1980 al 45% en 1990 y al 54% en 2003. Ese último porcentaje es mayor que el existente en el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA), aunque no tan alto como el vigente en la Unión Europea (UE-15).

La regionalización productiva (mediante la inversión directa extranjera) se ha acentuado en los años noventa y primeros dos mil, en los

CUADRO 1
Comercio intrazona en porcentaje del comercio total, 1980-2003

	1980	1990	1995	2000	2003
Asia Oriental-15	34,7	45,6	55,5	54,0	54,0
Asia Oriental-14	21,6	29,1	36,4	43,4	44,1
ASEAN+3 (13p)	36,1	s.d.	s.d.	50,0	55,0
ASEAN (10p)	18,0	20,3	18,9	25,7	24,0
TLC	33,8	38,7	37,9	48,7	46,0
UE-15	52,4	52,5	58,6	62,2	64,4

Notas: ASEAN (10p); ASEAN+3 = ASEAN + China, Corea del Sur y Japón; Asia Oriental-14 = ASEAN, China, Corea del Sur, Hong Kong y Taiwan; Asia Oriental-15 = Asia Oriental-14 + Japón.
 FUENTE: FMI, *Direction of Trade Statistics* y Kawai, 2005, cuadro 1.

que, pese a la recesión nipona, ha aumentado la inversión de Japón en China y la de los cuatro pequeños «dragones» en Asia Oriental. Así, en el período 1990-2002, la inversión de Japón en la nuevas economías industriales asiáticas (NEIA) ha sido mayor que la de la UE, la inversión de Japón en ASEAN-9 (ASEAN menos Singapur) ha sido mayor que la de EEUU y la inversión de las NEIA en China ha triplicado a la del conjunto de EEUU y la UE (cuadro 2).

CUADRO 2
Economías de origen de la inversión directa extranjera (1990-2002), en porcentajes

	NEIA	ASEAN-9	China
EEUU	23,5	16,3	10,1
UE	14,0	22,0	6,2
Japón	14,7	17,5	8,3
NEIA	5,7	23,9	55,5
Total	100,0	100,0	100,0

Nota: las NEIA son Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwan. ASEAN-9 son los 10 países de la ASEAN menos Singapur.
 FUENTE: Kawai, 2005, cuadro 2.

En cuanto a la regionalización financiera, existen muchos menos datos, pero todo hace pensar que, a través de los flujos cruzados de inversión en cartera y de préstamos bancarios internacionales, han aumentado los vínculos financieros entre las economías de la región (Kawai, 2005: 34).

El segundo factor principal del proceso ASEAN+3 ha sido la crisis de proyectos previos (y en buena medida alternativos). Durante los años noventa, se fueron acentuando las crisis paralelas del AFTA y de la APEC, lo que influyó mucho en el nacimiento y en la consolidación de ASEAN+3. Un especialista habló de ese contexto como el de «dos funerales y una boda» (Webber, 2001), esto es, las exequias de ASEAN y de APEC coincidiendo con el casamiento de ASEAN con los tres grandes países de Asia Nororiental.

La crisis del AFTA⁵ se debe a que las economías participantes son muy diversas (en cuanto a renta per cápita y a tamaño de su mercado interior) y más competitivas que complementarias entre sí. La heterogeneidad de la ASEAN es enorme (cuadro 3).

La brecha de renta per cápita es muy importante. Incluso si se excluye Singapur, la renta per cápita de Malasia es 4,5 veces mayor que la de Camboya y 5 veces mayor que la de Laos. En cambio, en la UE el co-

CUADRO 3
Población, renta per cápita y pobreza en los países de la ASEAN

2003	Población (Mh)	INBpcPPA* (dólares)	Pobreza (%)**
Filipinas	81,5	4.640	14,6 (2000)
Indonesia	214,5	3.210	7,5 (2002)
Malasia	24,8	8.940	< 2,0 (1997)
Singapur	4,3	24.180	—
Tailandia	62,0	7.450	< 2,0 (2000)
Brunei	0,3	5.440	s.d.
Vietnam	81,3	2.490	17,7 (1998)
Laos	5,7	1.730	26,3 (1997-98)
Myanmar	49,4	s.d.	s.d.
Camboya	13,4	2.060	34,1 (1997)

Notas: *: INBpcPPA: ingreso nacional bruto per cápita en paridad de poder adquisitivo; **: porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza internacional (1 dólar al día en PPA).

FUENTE: World Bank, *World Development Indicators*, 2005.

ciente máximo es de 3, que es el que existe entre el país más rico (Dinamarca) y el más pobre (Letonia).

El comercio intra-ASEAN, según datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pese a aumentar en los últimos decenios, sigue siendo pequeño en comparación con el comercio intrazona de otras áreas de libre cambio (cuadro 4).

La crisis de APEC (foro transpacífico creado en 1989) obedece a diversos factores:

- su incapacidad para hacer frente a emergencias, como las crisis asiáticas de 1997-1998 o el estallido del SARS en 2003;
- su crisis programática: de los tres pilares de la APEC (liberalización del comercio y de la inversión, facilitación de los negocios y cooperación económica y técnica), los dos primeros se aprueban ritualmente con miras a cumplir los objetivos de Bogor de 1994 (un área de libre comercio en 2010 para las economías desarrolladas y en 2020 para las economías en desarrollo), pero ECOTECH (cooperación económica y tecnológica en el marco de la APEC) no se ha desarrollado suficientemente;

CUADRO 4
Proporción del comercio intrazona en el comercio total, 1990-2003

	1990	1995	2000	2003
ASEAN (10)				
Exportaciones	20,1	25,5	24,0	23,3
Importaciones	16,2	18,8	23,5	23,3
TLC (3)				
Exportaciones	42,6	46,0	55,7	56,1
Importaciones	34,3	37,7	39,6	36,8
UE (15)				
Exportaciones	64,9	64,0	62,4	61,9
Importaciones	63,0	65,2	60,3	61,7

FUENTE: OMC.

- la introducción de temas de seguridad en un organismo económico (Higgott, 2004; Taylor, 2004); y
- el surgimiento de nuevas iniciativas regionales (AFTA, ASEAN+3, ASEAN-China, Área de Libre Comercio de las Américas-ALCA).

Además, los países de Asia Oriental aprovecharon la primera cumbre de la *Asia Europe Meeting* (ASEM) en Bangkok en 1996 para presentarse unidos ante la comunidad internacional.

El tercer factor principal del proceso ASEAN+3 es el mayor sentido de identidad regional. El peso de Asia Oriental en la economía mundial ha aumentado de manera muy importante en los últimos decenios, lo que le ha otorgado una mayor capacidad y una creciente voluntad para autoafirmarse. Según las estimaciones de Peter Drysdale (Drysdale, 2005), la proporción de Asia Oriental en el producto bruto mundial (medido en paridad de poder adquisitivo) ha aumentado del 15% en 1980 al 27% en 2002, mientras que la de EEUU se ha mantenido constante en torno al 21%. El peso de Asia Oriental superó al de EEUU hacia 1993, que no por casualidad fue el año de la primera cumbre de la APEC en Seattle.

El creciente sentido de identidad regional se ha debido también a la respuesta de la zona a diversos acontecimientos de los años noventa y tendencias durante el último decenio: a) la consolidación y la ampliación de otros bloques regionales (UE, TLC, iniciativa del ALCA, etc.); b) el lento progreso de las negociaciones comerciales multilaterales en la OMC, especialmente patente en el fracaso de las cumbres (Conferencias Ministeriales) de Seattle (1999), Doha (2001) y Cancún (2003); c) las crisis financieras asiáticas, que pusieron de manifiesto la gran vulnerabilidad de las economías nacionales a los efectos negativos de la globalización financiera, que tuvieron una gran capacidad de contagio regional, y que fueron tratadas por el FMI de manera claramente inadecuada, lo que dio lugar a un profundo resentimiento⁶ e hizo perentoria una nueva arquitectura financiera regional;⁷ d) el intento, por parte de las instituciones de Bretton Woods, de prolongar el «Consenso de Washington»,⁸ al que tradicionalmente se han opuesto los principales países de Asia Oriental (Beeson e Islam, 2005); y e) el creciente peso económico de China, percibido por otros países de la región como una amenaza, pero también como una inmensa oportunidad siempre que China se integrara en acuerdos regionales.

Manifestaciones del proceso ASEAN+3

Hasta la fecha el proceso ASEAN+3 ha tenido dos importantes realizaciones concretas, relacionadas, en primer lugar, con asuntos monetarios y financieros y, en segundo lugar, con la cumbre de Asia Oriental (*East Asian Summit*, EAS, diciembre de 2005, Kuala Lumpur). Además, ASEAN+3 tiene en estudio la creación de un área de libre comercio de toda Asia Oriental, sin que se descarte incluso que ese área pueda convertirse algún día en una comunidad económica y en una unión monetaria.

En lo que atañe a las iniciativas monetarias y financieras (Amyx, 2004 y 2005), cabe destacar los siguientes extremos:

- a) Desde 2000, suministro de liquidez: la Iniciativa de Chiang Mai (CMI) consistió, en 2000, en fortalecer el *ASEAN Swap Arrangement* (ASA) de 1977 y, sobre todo, en crear una red de *swaps* bilaterales de divisas, a efectos de protección respecto de ataques especulativos contra las monedas. Con arreglo a la CMI original, los países participantes podían obtener un 10% de la liquidez de manera inmediata y sin condiciones. El restante 90% se suministraría si el país en cuestión adoptaba un programa diseñado por el FMI. La CMI fue reformada en mayo de 2005: su dotación aumentó de 39.000 millones de dólares a 78.000 millones; se incrementó de la proporción (del 10 al 20%) de liquidez sin condicionalidad FMI; y se convirtieron los *swaps* unilaterales en bilaterales, con vistas a hacerlos multilaterales.
- b) Vigilancia desde 2000: en buena medida sobre la base del *ASEAN Surveillance Process* de 1998, que dio lugar en 1999 a la *Regional Economic Monitoring Unit* en el ADB y al *Asia Recovery* (hoy *Regional*) *Information Center*, se aprobó en 2000 el *Economic Review and Policy Dialogue* (ERPD, diálogo sobre política económica y su revisión) en ASEAN+3. Los objetivos del ERPD son el seguimiento económico global, regional y nacional, la evaluación y la gestión de riesgos macroeconómicos y la mejora de las condiciones del sistema financiero. Para tal fin ha fortalecido el diálogo, la coordinación y la colaboración en aspectos financieros y monetarios (aunque también fiscales) de interés común. Kawai, sin embargo, considera que el ERPD no ha sido tan eficaz como se esperaba, porque no existe un víncu-

lo entre la vigilancia y la CMI y porque no se ha creado un organismo independiente y profesional que prepare análisis y evaluaciones (Kawai, 2005: 43).

- c) Desarrollo de mercados regionales de bonos desde 2003 (por el *Executives' Meetings of the East Asia and the Pacific Central Banks*, EMEAP, creado en 1991, con 11 miembros) para un uso más eficaz del elevado ahorro interno y de las altas reservas en divisas y para una mejor intermediación financiera:⁹ vía demanda, con los *Asian Bond Funds* (ABF1, para la compra de bonos en dólares en 2003 y ABF2, para la compra de bonos en monedas locales en 2004) y vía oferta, con la *Asian Bond Market Initiative* (ABMI, de 2003), para facilitar el acceso al mercado de diferentes emisores de bonos. Se trata en definitiva de fortalecer los mercados nacionales de bonos y de crear un mercado regional de bonos.

En cuanto a la cumbre de Asia Oriental, el objetivo es el de dar más visibilidad política al proceso ASEAN+3 y más importancia al conjunto de la región en vez de a sus dos subconjuntos. Además, la cumbre contará con algunos observadores: India, Australia, Nueva Zelanda (previa firma del Tratado de Amistad y Cooperación de la ASEAN). La cumbre de Asia Oriental es un primer paso en la institucionalización que puede suponer un salto cualitativo en la evolución del proceso ASEAN+3 (McKay, 2005).

En tercer lugar, hay que destacar especialmente el proyecto de crear un Área de Libre Comercio de Asia Oriental (*East Asian Free Trade Area*, EAFTA). En la cumbre de ASEAN+3 de 2001 la declaración final señaló que EAFTA era una iniciativa «ambiciosa pero factible». Como se señaló en el cuadro 1, tiene más sentido económico desarrollar un Área de Libre Comercio (ALC) entre los 13 países de ASEAN+3 (o entre los 14-15 de Asia Oriental, incluyendo a Taiwan y Hong Kong como entidades propias, tal y como existen por ejemplo en APEC o en el ADB) que fomentar el AFTA de la ASEAN, en donde las economías, tal y como se indicó antes, son más competitivas que complementarias entre sí.

Además, el EAFTA podría crearse sobre la base de los acuerdos plurilaterales que ya existen (ASEAN-China) o que están empezando a negociar (ASEAN-Japón, ASEAN-Corea).¹⁰

Considerando que el EAFTA podría ser una combinación de esos tres acuerdos ASEAN+1 sucesivos,¹¹ Zhang propone incluso un calenda-

rio: 2005-2007 para las negociaciones entre ASEAN y Japón-Corea; 2008-2010 para las negociaciones del EAFTA; y 2020 como la fecha objetivo para crear el área de libre comercio de toda Asia Oriental (Zhang, 2005).

En 2004 los ministros de Economía de ASEAN+3 crearon un grupo de expertos para hacer un estudio de viabilidad del EAFTA.

En cuarto lugar, ha habido incluso propuestas de crear una moneda única en la región. La unión monetaria, con arreglo a esas propuestas, sería en todo caso un objetivo a medio o largo plazo. Antes, habría que crear una unidad regional de cuenta, similar al ECU (*European Currency Unit*),¹² y un sistema de cesta o canasta al que se vinculen las monedas nacionales (como el que existía con el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo, SME, antes del euro). Kawai y Nasution consideran que, mientras tanto, Asia Oriental podría adoptar un sistema común de cesta con respecto al dólar, al yen y al euro (Kawai, 2005; Nasution, 2005). El sistema de cesta no sólo haría más homogéneos los regímenes cambiarios de la región sino que daría a la zona una mayor estabilidad cambiaria interna y externa: «A la vista de sus diversas relaciones económicas con EEUU, Japón y la UE, las economías de la región serían capaces de alcanzar un grado razonable de estabilidad del tipo de cambio, de manera efectiva, si adoptaran un sistema adecuado de cesta con respecto a las monedas del G3 [dólar, euro, yen], lo que les otorgaría una mayor protección ante una perturbación económica debida a la volatilidad de los tipos de cambio yen/dólar y yen/euro» (Kawai, 2005: 47).

Perspectivas del proceso ASEAN+3

En 1998 ASEAN+3 decidió crear un *East Asia Vision Group* (EAVG), formado por eminentes intelectuales de la región. El grupo presentó un informe en la cumbre de Brunei de 2001 (EAVG, 2001). En 2000 ASEAN+3 decidió crear el *East Asia Study Group* (EASG), formado por funcionarios gubernamentales y destinado a valorar el realismo de las propuestas del EAVG. El EASG presentó su informe en la cumbre de Pnom Penh en 2002 (EASG, 2002). En los dos casos se trató de una iniciativa del entonces presidente de Corea del Sur, Kim Dae Jung. En los informes se proponen de forma clara las siguientes medidas, entre otras:

- crear un servicio (*facility*) financiero regional;
- proseguir la evolución de ASEAN+3 hacia una «cumbre de Asia Oriental»;
- formar un Área de Libre Comercio de Asia Oriental (EAFTA);
- encaminarse hacia un «mecanismo regional, coordinado más estrechamente, de tipos de cambio».

Sobre la base de lo expuesto en el apartado anterior, cabe preguntarse cuáles son las perspectivas en esos cuatro aspectos.

En primer lugar, ¿qué posibilidades tiene un FMA? La CMI reforzada puede convertirse en FMA si los *swaps* bilaterales se transforman en un mecanismo multilateral de suministro de liquidez, si se aumenta sustancialmente la capacidad de suministrar liquidez¹³ y si se desarrolla un sistema de vigilancia similar al que hoy tienen el G7, la UE o la OCDE. Además, para que el FMA no sea una mera réplica regional del FMI, «a medio plazo, el grado del vínculo entre la CMI y los programas del FMI podría reducirse o incluso eliminarse, a medida que mejora la calidad de la vigilancia económica [regional]» (Kawai, 2005: 45).

En segundo término, ¿hasta qué punto la cumbre de Asia Oriental puede desembocar en un bloque político asiático, con una voz única en los asuntos internacionales? Tal cosa parece altamente improbable, dada la rivalidad estratégica entre Japón y China (acentuada en temas como las reivindicaciones en el mar del Este, los manuales escolares, las visitas del primer ministro japonés al templo Yasukuni o la voluntad nipona de que Japón forme parte, como miembro permanente, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas). Además, a esa rivalidad hay que añadir los problemas entre Corea del Sur y Japón, sobre las islas Tokto, los libros de texto, la posición sobre Corea del Norte, etc.¹⁴

En tercer lugar, ¿se puede avanzar hacia un EAFTA? Tal cosa es perfectamente posible dado el grado ya alcanzado de integración comercial regional. Sin embargo, habría que vencer algunas resistencias a la apertura de todos los mercados (por ejemplo, los sectores agrícolas de Japón y Corea del Sur, el del automóvil en Malasia, etc.). Además, con el fin de evitar los errores de APEC, la liberalización comercial deberá acompañarse de medidas de cooperación económica y técnica (ECOTECH), que resultan necesarias a la vista de los diversos niveles de desarrollo.¹⁵ También deberían coordinarse las políticas macroeconómicas y cambiarias, para poder alcanzar una mayor sincronización

de los ciclos y una creciente estabilidad cambiaria a escala intrarregional.

Finalmente, hablar de un «euro asiático» es aún prematuro. Con todo, tiene sentido crear algún tipo de unidad común de cuenta (como el que existió, con el ECU, en el SME, en 1979-1998) y un mecanismo regional de cambios (como el del SME). Kawai indica que la unidad común de cuenta serviría para denominar las transacciones económicas y los *stocks* de activos y, sobre todo, para medir el grado de desviación del tipo de cambio de cada país con respecto a la media regional (Kawai, 2005: 47). El mecanismo de cambios (un tipo de cambio prácticamente fijo con respecto a la unidad común de cuenta) serviría para estabilizar los tipos de cambio bilaterales entre los países miembros. Es dudoso que las economías emergentes de Asia puedan y quieran, en estos momentos, establecer un tipo de cambio fijo de sus monedas, dada la necesidad que tienen de utilizar la política cambiaria para hacer frente a perturbaciones externas comerciales y financieras. Sin embargo, podrían darse pasos previos: por ejemplo, un sistema de cesta (sobre la base del dólar, del euro y del yen) determinado por las condiciones de cada país y una banda predefinida de fluctuación (S. Tanaka, 2004).

2. Economía política del nuevo regionalismo en Asia Oriental

El viejo regionalismo en Asia Oriental era fundamentalmente transpacífico y estaba poco institucionalizado, con la excepción de la ASEAN. La APEC era la expresión más destacada de ese regionalismo.¹⁶ El nuevo regionalismo, por el contrario, es intraasiático (AFTA, ASEAN+3, ASEAN-China, acuerdos bilaterales) y se ha visto gradualmente institucionalizado.

Así, por una parte, «el centro de gravedad del regionalismo económico [asiático] ya se ha trasladado desde una APEC dominada por EEUU hacia ASEAN+3» (Kim, 2004: 51). Por otra parte, la institucionalización del regionalismo de Asia Oriental confirma que la región se está constituyendo, por vez primera, como un bloque de expresión política en el mundo. En palabras de Fred Bergsten, «los países de Asia Oriental se están juntando para crear sus acuerdos económicos propios. El resultado es que, por primera vez en la historia, el mundo se está convirtiendo en una configuración de tres bloques (América del Norte, Euro-

pa y Asia Oriental). Las relaciones económicas mundiales, pero también las políticas, dependerán de la dirección que adopten esos acuerdos» (Bergsten, 2000: 23).

Con todo, el proceso ASEAN+3 no está exento de dificultades. Así, cabe destacar algunas características generales del nuevo regionalismo asiático que pueden frenar el ritmo de construcción del proyecto regional:

1. Es un regionalismo básicamente reactivo (Beeson, 2003) ante fenómenos entre los que cabe destacar las crisis financieras de 1997-1998 (Bustelo, 2003a), el desacuerdo de la región con el «Consenso de Washington Plus» (Beeson e Islam, 2005) y el auge económico y político de China (Kim, 2004).
2. No hay un país líder o un grupo dirigente de países (como el eje franco-alemán en la UE). De hecho existe competencia e incluso rivalidad y suspicacia entre Japón y China. La competencia puede facilitar el proceso de integración regional, pero la suspicacia puede dificultarlo (Teo, 2004).
3. El proceso ASEAN+3 ha avanzado ya de tal manera que resulta necesario un salto cualitativo en la institucionalización. La cumbre de Asia Oriental (diciembre de 2005) es un paso importante en ese sentido. Pero es quizá más importante crear un secretariado permanente de ASEAN+3. Ese secretariado es necesario, entre otras cosas, para crear un sistema avanzado de vigilancia regional que permita sustituir la condicionalidad del FMI por un esquema alternativo de condiciones (Kawai, 2005). Hasta ahora, lo único que existe es una «Unidad ASEAN+3» en el secretariado de la ASEAN en Yakarta.
4. Hasta ahora, el regionalismo asiático se ha basado en la toma de decisiones por consenso y en el voluntarismo (las llamadas *ASEAN way* o *Asian way*). Cabe preguntarse si el progreso de ASEAN+3 puede realizarse si no se pasa a un sistema en el que las decisiones se adopten por mayoría y sean de acatamiento obligatorio.
5. Conviene no olvidar que se trata de la integración de economías y sociedades muy diversas. La heterogeneidad es enorme en cuanto a niveles de desarrollo, tamaño demográfico, sistemas políticos, religiones, tradiciones culturales, etnias, etc. (Kim, 2004: 54 y ss). Es cierto, sin embargo, que Asia Oriental pre-

senta también similitudes (Stubbs, 2002; McKay, 2005): la experiencia histórica de la colonización y de la expansión japonesa hasta el final de la Segunda Guerra Mundial; los llamados «valores asiáticos» (el énfasis en la familia, la comunidad y la armonía, el respeto por la autoridad y las jerarquías, etc.); una pauta original de desarrollo económico, basada en buena medida en el Estado desarrollista, en amplias redes de empresas y en fuertes lazos entre empresas privadas y gobierno; una visión a largo plazo; etc. Aunque no hay que exagerar el grado de homogeneidad de Asia Oriental, lo cierto es que el que existe no es despreciable, aunque sin que esté claro que pueda contrarrestar el notable grado de heterogeneidad.

6. Está abierta aún la cuestión de si Asia Oriental podrá mantener el Estado desarrollista, esto es, aislarse de los inconvenientes de la globalización aprovechando, al tiempo, las ventajas de la misma. El Estado desarrollista ya se vio mermado en los primeros años noventa, como resultado de la liberalización. Aunque se ha reconstituido parcialmente después de las crisis asiáticas, las fuerzas de la globalización a la vez impiden su completa reconstrucción y exigen un marco global regulatorio. La regionalización puede entenderse como una vía intermedia entre el mantenimiento del Estado desarrollista y la reforma radical de la gobernanza global. La cuestión es si será suficiente para aislar a la región de los efectos nocivos del tipo vigente de globalización económica.

Por tanto, aunque una Comunidad de Asia Oriental (CAO) es un concepto emergente, parece prematuro incluso preverla hasta que no se den las condiciones básicas para su creación.

Conclusiones

De las páginas anteriores pueden desprenderse varias conclusiones:

En primer término, se está poniendo claramente en cuestión la tesis tradicional de que Asia Oriental es una región que estaría inmadura para el regionalismo e incluso para la cooperación regional. Esa inmadurez

sería además, con arreglo a esa tesis, prácticamente permanente, por las muchas diversidades (cultural, social, económica, política, intereses de seguridad, etc.) entre los países de la región. Sin embargo, desde hace unos años los países de Asia Oriental están dispuestos a destacar más lo que les une que lo que les separa. Aunque es un proceso aún naciente y con mucho recorrido pendiente, ASEAN+3 es una iniciativa que podría alcanzar en su momento un nivel de cooperación regional similar al que existe en Europa (Shambaugh, 2005: 73).

En segundo lugar, la eventual creación de un Fondo Monetario Asiático, descartada en 1997 pero posible en los próximos años, tendrá importantes consecuencias sobre el intento de prolongar el «Consenso de Washington» (con la versión moderada de «Post-Consenso», también llamado «Consenso Plus»). El FMA tendrá presumiblemente una condicionalidad menor o menos orientada al cumplimiento de las recetas ortodoxas de desarrollo económico. Tal cosa haría perder influencia al FMI, que ya ha reaccionado intentando acomodar en la dirección del Fondo el mayor peso de Asia Oriental en la economía mundial.

En tercer lugar, la constitución de un área de libre comercio de Asia Oriental (EAFTA) supondría la consagración definitiva de la tríada (América del Norte, Europa y Asia Oriental), puesto que sería la confirmación política de una realidad económica. Como es natural, la consagración de la tríada tendría efectos negativos sobre las economías que no formen parte de ella (África y Asia Meridional). Probablemente esos efectos eran en cualquier caso inevitables. Deben ser contrarrestados con una nueva arquitectura comercial y financiera internacional y con un sistema más generoso y más adecuado de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Finalmente, no está en absoluto claro que Asia Oriental pueda minimizar los inconvenientes de la globalización y maximizar sus ventajas mediante la integración regional. Esta última es un *second best*, y el *first best* es la reforma de la arquitectura comercial y financiera internacional. Sin duda, la combinación de fuerzas poderosas y complementarias (sureste asiático y noreste asiático) y la presencia de China en el nuevo regionalismo asiático son factores positivos en la voluntad de gestionar más adecuadamente las fuerzas de la globalización en provecho de la región (Kim, 2004: 48). Sin embargo, una respuesta regional a la globalización es por definición insuficiente, aunque quizá sea la única posible hasta que exista voluntad política para modificar radicalmente la gestión colectiva de la economía globalizada.

Notas

1. La situación es actualmente bastante menos confusa que la que había hace apenas dos años, cuando predominaban las incertidumbres (Bustelo, 2003b).

2. El nuevo regionalismo asiático tiene una dimensión adicional (que no se abordará prácticamente aquí), que es la relacionada con los acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio: Japón-Singapur, China-Hong Kong, China-ASEAN, Japón-Tailandia, etc. Véase Cuyvers *et al.* (2005); así como Bustelo (2004) y Lincoln (2004).

3. El proceso ASEAN+3 se denomina a veces en inglés *ASEAN Plus Three* (APT).

4. S.Y. Chia añade otros factores, como el final de la guerra fría o el abandono por Japón y Corea del Sur de su estrategia únicamente multilateralista y su adopción del bilateralismo y del subregionalismo (Chia, 2004). S. Kim otorga mucha importancia a la creciente influencia política de China en la región (Kim, 2004). E. Teo destaca la menor presencia y la imagen negativa de EEUU en Asia Oriental en los últimos años (Teo, 2004).

5. El AFTA fue aprobado en 1992 y se inició en 2003. Pretende eliminar los aranceles y las barreras no arancelarias en el comercio intra-ASEAN en 2010 para los seis primeros miembros de la Asociación y en 2015 para los cuatro últimos (los llamados CLMV: Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam). Véanse los detalles en Lincoln (2004: cap. 7) y en Cuyvers (2005).

6. Higgott ha hablado de la «política del resentimiento» (Higgott, 1998), mientras que Bowles ha sostenido que «el regionalismo posterior a la crisis busca, con el apoyo deliberado de los estados, restaurar en Asia un mayor grado de poder y de autonomía políticos con respecto al resto del mundo y, en particular, con respecto a EEUU y a las instituciones financieras que controla» (Bowles, 2002: 245). En particular, las crisis asiáticas pusieron de manifiesto la incapacidad de los gobiernos del sudeste asiático (individualmente y como ASEAN) para «resistir la hegemonía de EEUU y las presiones de las instituciones financieras internacionales [...] Sin embargo, en conjunción con el mayor poder económico y la mayor presencia política de sus vecinos más grandes del noreste asiático, podrían ser capaces de hacerlo» (Beeson, 2004: 455). Jayasuriya sugiere que las crisis asiáticas propiciaron un cambio del regionalismo basado en la liberalización (el de la APEC) al regionalismo «regulatorio» (el de ASEAN desde 1998 y el de ASEAN+3), con el fin de hacer frente a los retos y peligros de la globalización (Jayasuriya, 2003).

7. Conviene tener en cuenta que, aunque las crisis financieras asiáticas iniciadas en julio de 1997 fortalecieron el interés regional en el proceso ASEAN+3, en realidad la decisión de ASEAN de invitar a China, Corea del Sur y Japón a la

cumbre de Kuala Lumpur (diciembre de 1997) se decidió en mayo de 1997, es decir, antes de las crisis (A. Tanaka, 2004: 7). Tal cosa invalida los enfoques que otorgan una importancia decisiva y casi única a esas crisis.

8. La prolongación del «Consenso de Washington» es la versión moderada del «Post-Consenso de Washington», siendo la versión radical la defendida, entre otros, por Joseph Stiglitz. Véase Bustelo (2003c).

9. Tradicionalmente, la mayor parte de financiación exterior en Asia Oriental ha consistido en préstamos bancarios a corto plazo y en divisas. Tal cosa creaba un doble desequilibrio o *mismatch* (de plazos y de moneda), ya que los préstamos financiaban inversiones a largo plazo y en moneda nacional.

10. India quiere participar en ese proceso, mediante la creación de un grupo que Eric Teo (Teo, 2004) denomina JACIK (*Japan, ASEAN, China, India, Korea*). Sin embargo, un obstáculo es que el comercio exterior de la India está todavía poco orientado al resto de Asia. En 2003 Asia absorbió el 30% de las exportaciones de la India, pero el 43% de las de China, según cifras del ADB.

11. Esto es, de las áreas de libre comercio China-ASEAN (CAFTA), Japón-ASEAN (JAFTA) y Corea-ASEAN (KAFTA).

12. Kawai señala que esa unidad común regional de cuenta podría llamarse ACU, *Asia Currency Unit* (Kawai, 2005: 47).

13. Nasution considera que el servicio de la CMI tiene un tamaño insuficiente para la prevención y la gestión de la crisis financieras y para contrarrestar el cambio de dirección de los flujos de capital extranjero, como el que ocurrió en 1997 (Nasution, 2005: 18). Kawai propone que la liquidez se multiplique incluso por diez con respecto a la existente antes de la reforma de mayo de 2005; es decir, hasta 400.000 millones de dólares (Kawai, 2005: 45).

14. Teo considera que la integración económica regional debería acompañarse, para llegar a buen puerto, de algún tipo de reconciliación entre los asiáticos (especialmente entre chinos, japoneses y coreanos) con respecto de su pasado histórico (Teo, 2004).

15. La Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (UNESCAP) insiste mucho en la orientación al desarrollo que debe tener el EAFTA y, más en general, en la cooperación regional (UNESCAP, 2004: 36). Esa orientación debe plasmarse no sólo en una mayor ayuda financiera por parte de los países ricos, sino también en acuerdos sobre energía, alimentación o inmigración laboral.

16. Como es sabido, APEC no es el único foro transpacífico. Existen también el *Pacific Basin Economic Council* (PBEC, creado en 1967), la *Pacific Trade and Development Conference* (PAFTAD, constituida en 1968) y el *Pacific Economic Cooperation Council* (PECC, creado en 1980).

Bibliografía

- Akhtar, Shamshad (2004), «Economic Integration in East Asia: Trends, Challenges and Opportunities», discurso en el seminario *The Challenges and Opportunities of Economic Integration in East Asia*, Royal Society-Banco Asiático de Desarrollo, Londres, octubre de 2004.
- Amyx, Jennifer (2004), «A Regional Bond Market for East Asia: The Evolving Political Dynamics of Regional Financial Cooperation», *Pacific Economic Papers*, n° 342, Asia Pacific School of Economics and Government, Australian National University, Canberra.
- (2005), «What Motivates Regional Financial Cooperation in East Asia Today?», *Asia Pacific Issues*, n° 76 (febrero), East-West Center, Honolulu.
- Beeson, Mark (2003), «ASEAN Plus Three and the Rise of Reactionary Regionalism», *Contemporary Southeast Asia*, n° 25:2, pp. 251-268.
- (2004), «US Hegemony and Southeast Asia. The Impact of, and Limits to, US Power and Influence», *Critical Asian Studies*, n° 36:3, pp. 445-462.
- Beeson, Mark y Iyanatul Islam (2005), «Neo-liberalism and East Asia: Resisting the Washington Consensus», *Journal of Development Studies*, n° 41:2 (febrero), pp. 197-219.
- Bergsten, Fred (2000), «Towards a Tripartite World», *The Economist*, 13 de julio de 2000, pp. 23-25.
- Bowles, Paul (2002), «Asia's Post-crisis Regionalism: Bringing the States Back, Keeping the (United) States Out», *Review of International Political Economy*, n° 9:2, pp. 244-270.
- Bustelo, Pablo (2003a), «The Impact of the Financial Crises on East Asian Regionalism», en Fu-Kuo Liu y Philippe Régnier, eds., *Regionalism in East Asia. Paradigm Shifting?*, Routledge-Curzon Press, Londres, pp. 141-152.
- (2003b), «Situación e incertidumbres de la integración económica en Asia-Pacífico», en Enrique Palazuelos, ed., *Claves de la economía mundial*, ICEX-ICEI, Madrid, pp. 345-349.
- (2003c), «Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá», en VV.AA., *Estudios de Historia y de Pensamiento Económico. Homenaje al prof. F. Bustelo García del Real*, Editorial Complutense, Madrid, pp. 741-756.
- (2004), «Las relaciones económicas y el nuevo regionalismo en Asia Oriental», en Seán Golden, ed., *Multilateralismo versus unilateralismo en Asia: el peso internacional de los valores asiáticos*, CIDOB edicions, Barcelona, pp. 135-146.
- Chia, Sou Yue (2004), «Economic Cooperation and Integration in East Asia», *Asia-Pacific Review*, n° 11:1, pp. 1-19.
- Cuyvers, Ludo, Philippe de Lombaerde y Stijn Versherstraeten (2005), «From

- AFTA Towards an ASEAN Economic Community... and Beyond», *UNU-CRIS Occasional Papers*, n° 2, United Nations University-Comparative Regional Integration Studies, Brujas.
- Drysdale, Peter (2005), «Regional Cooperation in East Asia and FTA Strategies», *Pacific Economic Papers*, n° 344, Asia Pacific School of Economics and Government, Australian National University, Canberra.
- EASG (East Asia Study Group) (2002), *Final Report of the East Asia Study Group*, informe del East Asia Study Group en la Cumbre de ASEAN+3, Pnom Penh.
- EAVG (East Asian Vision Group) (2001), *Towards an East Asian Community. Region of Peace, Prosperity and Progress*, informe del East Asian Vision Group en la Cumbre de ASEAN+3, Brunei.
- Higgott, Richard (1998), «The Asian Economic Crisis: A Study in the Politics of Resentment», *New Political Economy*, n° 3:3, pp. 333-356.
- (2004), «After Neoliberal Globalization. The “Securitization” of US Foreign Economic Policy in East Asia», *Critical Asian Studies*, n° 36:3, pp. 425-444.
- Jayasuriya, Kanishka (2003), «Governing the Asia-Pacific: Beyond the “New Regionalism”», *Third World Quarterly*, n° 24:2, pp. 199-215.
- Kawai, Masahiro (2005), «East Asian Economic Regionalism: Progress and Challenges», *Journal of Asian Economics*, n° 16:1 (febrero), pp. 29-55.
- Kim, Samuel S. (2004), «Regionalization and Regionalism in East Asia», *Journal of East Asian Studies*, n° 4:1 pp. 39-67.
- Lincoln, Edward J. (2004), *East Asian Economic Regionalism*, Brookings Institution Press, Washington.
- McKay, John (2005), «ASEAN Plus Three and Alternative Visions of Economic Cooperation: Implications for APEC», documento presentado en *APEC Study Centres Conference* (mayo), Jeju (República de Corea).
- Nasution, Anwar (2005), «Regional Monetary Arrangements in East Asia». ponencia en la conferencia *WIDER Thinking Ahead: the future of Development Economics*, United Nations University-World Institute for Development Economics Research (junio), Helsinki.
- Shambaugh, David (2005), «China Engages Asia: Reshaping the Regional Order», *International Security*, n° 29:3, pp. 64-99.
- Stubbs, Richard (2002), «ASEAN Plus Three. Emerging East Asian Regionalism?», *Asian Survey*, n° 42:3, pp. 440-455.
- Tanaka, Akihiko (2004), «The Development of ASEAN+3», *Social Science Japan*, n° 28, pp. 7-9.
- Tanaka, Soko (2004), «An Empirical Consideration of Monetary Cooperation in East Asia-In View of the Experience of European Monetary Cooperation», *RIETI Policy Symposium on Resolving New Global and Regional Imbalances in an Era of Asian Integration* (17-18 de junio), Tokio.

- Taylor, Ian (2004), «APEC, Globalization, and 9/11. The Debate on What Constitutes Asian Regionalism», *Critical Asian Studies*, n° 36:3, pp. 463-478.
- Teo, Eric (2004), «Strategic Relevance of East Asian Economic Integration», *RIS Discussion Papers*, n° 90, Research and Information System, Nueva Delhi.
- UNESCAP (United Nations Economic Commission for Asia and the Pacific) (2004), *Meeting the Challenges in an Era of Globalization by Strengthening Regional Development Cooperation*, United Nations Economic Commission for Asia and the Pacific, Bangkok.
- Webber, Douglas (2001), «Two Funerals and a Wedding? The Ups and Downs of Regionalism in East Asia and Asia Pacific after the Asian Crisis», *The Pacific Review*, n° 14:3, pp. 339-272.
- Zhang, Yunling (2005), «Emerging New East Asian Regionalism», *Asia-Pacific Review*, n° 12:1, pp. 55-63.

Modelos de regionalismo y desarrollo

Manuel Montobbio

La conformación de bloques o espacios regionales de integración económica y política, la construcción de foros o dinámicas regionales intermedias entre los estados y el sistema internacional global, constituye uno de los fenómenos caracterizadores del mismo, y una de las respuestas a la globalización de la sociedad de la información, respecto al que cabe formular las preguntas de cuál es la interrelación entre regionalismo y desarrollo y cuáles son las implicaciones de los diferentes modelos de regionalismo que han venido a configurarse en el desarrollo de sus estados y sociedades. Y específicamente, respecto a Asia-Pacífico, qué lecciones podemos extraer de la experiencia comparada de modelos de regionalismo y de desarrollo.

Las respuestas a estas preguntas se deben plantear, a mi juicio, desde una triple consideración de partida. Consideración, en primer lugar, del concepto de desarrollo y su evolución como paradigma, desde su identificación, en lo fundamental, con el crecimiento económico (punto de llegada del único camino que hay que recorrer en las etapas del crecimiento de W.W. Rostow, aplicando, en la era de la globalización, las recetas del «Consenso de Washington») hasta la revolución conceptual fundamentalmente desarrollada por Amartya Sen en *Desarrollo y libertad* (Sen, 2000), recogida en los informes y concepto de desarrollo humano utilizado por Naciones Unidas y en los Objetivos del Milenio y sus correspondientes compromisos. Desarrollo como libertad, como proceso de expansión progresiva de las libertades de que disfrutaran los seres humanos fruto del incremento de sus capacidades; pobreza como privación de capacidades. Paradigma a la luz del cual la libertad se configura como fin primordial y medio principal para el desarrollo; el mercado como resul-

tado a la vez que medio para el ejercicio de la libertad que hay que complementar desde el Estado con la creación de oportunidades para la equidad y justicia social; la democracia como parte esencial del desarrollo, tanto por su importancia directa en la vida humana relacionada con las capacidades básicas, entre las cuales procede incluir las de participación política y social, como por su papel instrumental para la expresión de las demandas de atención política y su papel constructivo en la conceptualización de las necesidades; la justicia responde a la expansión de las libertades sobre la base de la información, y no a la mera suma de la maximización de las utilidades de los individuos; las libertades aparecen al tiempo como fin y medio esencial para el desarrollo; y el empoderamiento y agencia de las mujeres como factor esencial para el cambio social. La libertad individual se configura así como compromiso social, pues las capacidades de las personas dependen de la naturaleza de las instituciones sociales, responsabilidad del Estado y de la sociedad. Y los derechos humanos aparecen como componentes esenciales de y para el desarrollo. La democracia es parte esencial del desarrollo y no, como han sostenido algunos autores y discursos políticos, el segundo requisito o paso previo para la primera. Democracia, como nos señala el informe del PNUD sobre el estado de la democracia en América Latina (PNUD, 2004), no sólo electoral, sino también social y ciudadana; que, concebida como el sistema político en que los individuos pueden realizar o desarrollar su autonomía en los diferentes ámbitos relevantes, contempla como ámbito de aplicación (Held, 1997) no sólo el Estado y las entidades subestatales y locales, sino también los planos regional y global, las organizaciones y los foros o instancias de integración regional y de ámbito universal.

Consideración, en segundo lugar, de la globalización, de las transformaciones en todos los ámbitos y niveles que ha conllevado la revolución del conocimiento y la sociedad de la información que hace que, en esta aldea global, vivamos todos, querámoslo o no, seamos o no conscientes de ello, por encima o más allá de nuestras sociedades particulares, en la misma sociedad global en que se juega el presente y el futuro de nuestra común condición humana. El mismo barco, en expresión de Peter Sloterdijk, o la misma nave espacial Tierra, en expresión de Kenneth Boulding, destino futuro. Lo que plantea a su vez la cuestión y el reto de la gobernanza global. Reto para afrontar, en primer lugar, en la asunción del nosotros que somos todos por encima o más allá de nuestros particulares nosotros; en la conformación, junto a las culturas o civiliza-

ciones, de la civilización de las civilizaciones, cultura global y compartida, caja de herramientas, valores o principios para la navegación conjunta en la nave espacial Tierra. Pues si, como señala Sloterdijk en su libro *En el mismo barco* (Sloterdijk, 1994), la cultura constituye el «útero social» alumbrador, tras el surgimiento de las primeras sociedades e imperios agrarios, de «nosotros» más allá de los conformados por las relaciones de parentesco de las sociedades cazadoras y recolectoras —*nosotros* contruidos frente a los *otros*, a menudo contra los *otros*; anverso separado del reverso del enemigo por la línea divisoria de la frontera—, ahora nos encontramos frente a la contradicción entre un mundo que funciona ya como única nave espacial Tierra, en el que todo está interrelacionado y nada nos es ajeno, en que nosotros somos todos, y un útero social, una cultura que nos alumbramos socialmente como un nosotros frente a los otros, nos programa para la supervivencia del nosotros, y no de los otros, frente a los otros, contra los otros, aunque hoy la supervivencia resulta sólo posible con los otros, junto a la de los otros. Un tipo de útero social que no nos prepara, en definitiva, para navegar todos en el mismo barco, y que obliga a plantear como escenarios alternativos de futuro la conducción de éste con hojas de ruta para la navegación de nosotros particulares frente a otros nosotros, con el consiguiente riesgo de colisión, pérdida o ausencia de conducción; o el aprendizaje de nuevas técnicas de navegación, la conformación de un nuevo útero social alumbrador del nosotros que somos todos —no en lugar de, sino junto a los nosotros que somos nosotros, identidad o identidades necesidad básica del ser humano—, civilización de las civilizaciones portadora del sentido de supervivencia y de los principios y claves para diseñar y entender la hoja de ruta que nos permitirá conducir la nave espacial Tierra destino futuro.

Reto que hay que afrontar, a partir de ahí, promoviendo la adecuada conformación de organizaciones, foros, instancias, reglas y programas para la gobernanza global, cuyos quiénes y cómo han llevado a la conceptualización de la democracia cosmopolita. Afrontar haciendo responsables e implicando a las empresas y actores económicos globales, a menudo *free riders* beneficiarios de las ventajas y oportunidades económicas de una globalización cuya regulación o gobernanza deben afrontar los estados. Afrontar, también, desde el Estado, a partir del Estado. Pues si el sistema internacional ha contemplado, como señala Robert Cooper (Cooper, 2000), la aparición, junto al Estado moderno, del Estado posmoderno, aquel que comparte soberanía e intereses en organizaciones o entes

supranacionales, creando, por la integración y el sometimiento en común al Derecho, una nueva vía de promover el orden o funcionamiento del sistema internacional junto a las del imperio o el equilibrio de poderes que ésta había conocido únicamente hasta hace poco; en éste también subsisten estados premodernos que, lejos de ser actores o sujetos del sistema internacional, se constituyen en objeto, preocupación u ocupación del mismo, precisamente por la ausencia, insuficiencia, fracaso, fragilidad o precariedad de los estados. Lejos de haber supuesto la superación del Estado, la solución por el mercado global del desarrollo global, la solución del mercado si se prefiere, la sociedad internacional de la globalización ha hecho del Estado, su ausencia, fallo, precariedad o insuficiencia objeto central de su agenda, de su pensamiento y de su acción.

Consideración, en tercer lugar, del regionalismo, que, a la luz de las consideraciones previas, se constituye al tiempo en respuesta económica ante las nuevas economías de escala posibilitadas por la globalización económica de la sociedad de la información; ámbito privilegiado para el desarrollo y realización de los estados posmodernos y para la viabilidad de los estados premodernos o precarios; y escala intermedia en y para la construcción del nuevo orden y gobernanza global, así como escenario y solución para nuevas fórmulas y escenarios de seguridad colectiva y seguridad humana. Pues en definitiva, integración regional significa paz —como muestra la propia experiencia de la construcción europea—, tanto en el seno del bloque u organización regional —a menudo integrada por antiguos contendientes— como hacia las regiones vecinas, por el polo de atracción y estabilidad que supone —como muestra la Historia de las ampliaciones de la Unión Europea y su Política de Vecindad—. Si el sistema internacional puede funcionar en dinámica de cooperación o de confrontación, el regionalismo fortalece y potencia sin duda la primera y contribuye en modo decisivo, hacia dentro y hacia fuera, a la estructuración y funcionamiento global del sistema.

Regionalismo y/o regionalismos. Regionalismo cuya importancia radica no sólo en el qué, sino igualmente en el cómo; influido, entre otros factores, por actitudes o valores culturales cuya consideración resulta de especial relevancia para la aproximación, en perspectiva comparada, al análisis del regionalismo en Asia-Pacífico. Regionalismo, modelos de regionalismo y desarrollo sobre los que resulta pertinente, a la luz de la triple consideración de partida, plantear las cuestiones y desarrollar las reflexiones que se exponen a continuación:

- Las actitudes y valores culturales, los modos de interacción cultural se reflejan especialmente en el regionalismo asiático y en los foros o mecanismos articulados desde Occidente para la relación global con la región, como la Cooperación Económica Asia-Pacífico (*Asia Pacific Economic Cooperation*, APEC) y el proceso Asia Europa (*Asia Europe Meeting*, ASEM). La deliberación y adopción de decisiones por consenso, la ausencia de una agenda formal o cerrada, la importancia del contacto directo entre los líderes y del establecimiento de relaciones constituyen elementos de la *ASEAN way* (vía ASEAN) que, junto a la ausencia de tratados formales o reglas cerradas, han sido plenamente aceptados e incorporados por las diplomacias occidentales en el establecimiento y funcionamiento de los mencionados foros. Frente al multilateralismo clásico y su regulación jurídica formal, el multilateralismo asiático, con base más política e informal, se ha configurado no sólo como instrumento eficaz para la articulación del regionalismo en la región, sino para ofrecer nuevos modelos de articulación o relación diplomática o interregional global.
- Si bien la motivación que lleva al regionalismo es fundamentalmente económica, tiene una indudable trascendencia y dimensión política que se refleja en su dimensión institucional, así como en la apuesta de paz que encarna, al consolidar ésta entre los estados que se integran, fomentando sus características y evolución posmoderna al alcanzar altos niveles de integración; y al constituir la opción para la construcción, a menudo a partir de la destrucción y el conflicto bélico, de estados viables en cuanto integrados en un bloque regional o supranacional. Como recientemente ha propuesto el Informe Amato para los nuevos estados en los Balcanes, respecto a su integración en la Unión Europea como fórmula para su estabilidad y consolidación definitiva.
- Dimensión política que plantea el reto no sólo de su eficacia, sino también de su legitimidad, tanto mayor para la segunda cuanto mayor sea la primera. Pues la eficacia, la afectación de una instancia supranacional a las vidas cotidianas y las posibilidades de desarrollo de los ciudadanos, plantea la necesidad y el reto de reconocer la ciudadanía a nivel regional y de articular la adecuada representación de éstos en su institucionalidad. Lo que plantea la opción por excelencia de un Parlamento o Asamblea parlamenta-

ria, sea de elección directa por los ciudadanos del sistema de integración regional, como el Parlamento Europeo o el Parlamento Centroamericano, o con representantes de los parlamentos nacionales. Dimensión parlamentaria especialmente presente en la Unión Europea y algunos de sus mecanismos de relación regional, como la Asamblea parlamentaria ACP-UE (África, Caribe y Pacífico-Unión Europea) o la recientemente creada Asamblea Parlamentaria Euromediterránea cuya introducción, como muestra la experiencia de la creación del Parlamento Centroamericano,¹ puede constituir factor de impulso no sólo de la democracia y el parlamentarismo en el plano regional, sino también tener importantes efectos en los sistemas políticos de los estados miembros y su funcionamiento. Y cuya ausencia de las organizaciones regionales de Asia-Pacífico y de los mecanismos de relación con éstas plantea la cuestión del eventual interés de su superación.

- Regionalismo instrumento de paz y seguridad no sólo por las razones ya expuestas, sino también por hacer de la seguridad, entendida no sólo como paz negativa sino como paz positiva, objeto tanto de su razón de ser como de su agenda, como nos muestra la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); la creciente implicación en paz y seguridad y en la resolución de conflictos y consolidación de la paz de la Unión Africana (UA); la configuración del *ASEAN Regional Forum* (ARF) como foro clave para la seguridad en Asia Pacífico; o el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y la creciente implicación de la Unión Europea en la construcción de la paz y en misiones al efecto. Paz y seguridad que se plantean y construyen cada vez menos en el plano nacional y más en el regional. Seguridad, especialmente en su concepción de seguridad humana, componente esencial y condición previa para el desarrollo.
- Componente esencial y diferenciador de los modelos de regionalismo o de integración regional, la cohesión social y sus políticas e instrumentos determinan que el objeto del mismo no sea sólo un mercado o una economía, sino la conformación, en el plano regional, de una sociedad común, que además de los eventuales mecanismos de ciudadanía, de derechos políticos y civiles en dicho plano, incorpore los mecanismos y flujos de solidaridad e

igualdad que garanticen, a nivel regional, unos mínimos estándares, condiciones y oportunidades y una convergencia regional que, al tiempo que contribuye a la conformación de esa sociedad común, garantice a los ciudadanos las oportunidades del desarrollo, un mínimo grado de bienestar como reverso del anverso de la integración regional, contenido real y experiencia a partir de la cual construir esa común identidad regional. Cohesión social componente esencial del modelo de integración europeo, que se plantea como reto de madurez y ámbito de desarrollo en su profundización y consolidación de otros procesos de integración y cuya articulación en el regionalismo asiático puede resultar determinante del modelo o modelos de desarrollo en Asia-Pacífico, del desarrollo mismo.

- Regionalismo que incide no sólo en lo económico, lo social y lo político, sino también, como acabamos de apuntar, en lo identitario, lo cultural y simbólico. De lo que es y de lo que se crea. Ciudadanía europea, «valores asiáticos»: expresiones de un nosotros más amplio —naciente, en construcción o consolidación— frente al que siempre somos o hemos sido. Sobre la base de lo común, de la común condición humana. ¿Paso intermedio y proceso de aprendizaje para la construcción del nosotros que somos todos en la nave espacial Tierra, del nosotros de la humanidad? ¿Cabe plantear la construcción y promoción de las relaciones birregionales en dicha perspectiva, como nuevo paso adelante en el camino?
- Existen modelos de regionalismo, y existen modelos de desarrollo. La pregunta no es sólo cómo pueden afectar los modelos de regionalismo al desarrollo, sino también cómo el regionalismo puede incorporar o promover nuevos modelos de desarrollo. Cómo puede ser —como lo ha sido, respecto a los estados miembros con menores estándares nacionales previos, como es el caso de España, la Unión Europea en la introducción de políticas medioambientales nacionales— la vía para la evolución a modelos de desarrollo sostenible, o para la introducción de paradigmas e indicadores de desarrollo humanos, o para promover la dimensión social del desarrollo, del desarrollo como libertad y proceso de adquisición progresiva de capacidades, de empoderamiento de las mujeres, de todo aquello que quisiéramos poner tras estos puntos suspensivos...

Nota

1. El Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, conocido como Esquipulas II (7 de agosto de 1987), base del proceso de paz en Centroamérica, establece como uno de los elementos centrales del mismo la creación de un Parlamento Centroamericano (Parlacen) elegido por sufragio universal y directo en los cinco estados centroamericanos, así como la celebración de elecciones competitivas en todos ellos. Las elecciones al Parlacen, su sujeción a condiciones de participación y competencia y a observación internacional, supusieron un precedente y una adaptación de las condiciones de celebración de elecciones que tuvo influencia decisiva en las condiciones de celebración de los procesos electorales nacionales; y, concretamente, en las condiciones de las elecciones presidenciales de 1990 en Nicaragua.

Bibliografía

- Boulding, Kenneth (1966), «The economics of the coming spaceship Earth», en Henry Jerrett, ed., *Environmental Quality in a Growing Economy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Cooper, Robert (2000), *The post-modern State and the new world order*, Demos, The Foreign Policy Center, Londres.
- Held, David (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona.
- Sloterdijk, Peter (1994), *En el mismo barco. Ensayo sobre la hiperpolítica*, Siruela, Madrid.

ASEM en el umbral de los diez primeros años del diálogo euroasiático

Ramón Molina Lladó

Un proceso original, flexible y multidimensional

En palabras de Paul Valéry, Europa sería como un promontorio en el extremo del continente asiático. Efectivamente, la percepción de desequilibrio que rezuma la imagen del poeta francés ha dominado las relaciones entre Europa y Asia durante siglos. Históricamente cabría buscar las razones de dicho desequilibrio, entre otros factores, en el desconocimiento mutuo o en el choque de intereses y ambiciones contrapuestas. A mediados de la pasada década, la iniciativa del entonces primer ministro de Singapur, Goh Chock Tong, recogida por la presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea sentó las bases para una refundación de unas relaciones entre Europa y Asia basadas, esta vez, en la idea de *parternariado inter pares*.

Los Encuentros Asia Europa (*Asia Europe Meeting*, ASEM) iniciaron su andadura en Bangkok en marzo de 1996, configurándose como un proceso intergubernamental de naturaleza informal basado en los principios de consenso y no injerencia, con el objetivo principal de promover el conocimiento y entendimiento mutuos, a través de un diálogo multidimensional organizado alrededor de tres pilares: político, económico y sociocultural.

En este sentido cabría caracterizar los Encuentros, frente a los foros interregionales, como un modelo *transregional* de diálogo y cooperación, entre dos o más conjuntos regionales, caracterizado por su débil institucionalización y en cuyo seno los socios actúan a título individual.

En el momento de su puesta en marcha, ASEM contaba con 26 socios (los quince estados miembros de la Unión Europea, junto con siete

de los estados miembros de ASEAN, China, Corea del Sur y Japón, además de la Comisión Europea. Los jefes de Estado y de Gobierno, junto con el presidente de la Comisión Europea, reunidos con ocasión de la última cumbre celebrada en Hanoi en octubre de 2004, ratificaron la ampliación del proceso a 39 socios (los diez nuevos miembros de la UE, además de Camboya, Laos y Myanmar), con lo que en la actualidad todos los miembros de ASEAN lo son también del proceso ASEM.

ASEM se concibe como proceso, poniendo el acento en su naturaleza flexible e informal. Este *modus operandi* se corresponde con el que, históricamente y en la actualidad, inspira las relaciones entre los líderes asiáticos, lo que ha conducido a enmarcar los Encuentros en el seno de la tradición o «vía asiática» de institucionalización, en detrimento de la adopción de una estructura institucionalizada, más acorde con la «vía legalista», propia de la tradición europea. A pesar de que hasta la fecha los socios no han abandonado tal principio de organización, ello no ha sido óbice para el establecimiento de unos mecanismos de concertación.

Las cumbres, de carácter bianual, constituyen el más alto nivel de diálogo. En un segundo peldaño se sitúan las reuniones de ministros, cuyo ámbito se ha visto progresivamente ampliado desde los iniciales encuentros de responsables de las carteras de Asuntos Exteriores y Economía, hasta las reuniones de ministros de Cultura o Medio Ambiente. En un tercer escalón, la responsabilidad del impulso y seguimiento de las iniciativas recae en las denominadas reuniones de altos funcionarios (*Senior Officials Meetings*, SOM). Paralelamente se prevé un mecanismo cuatripartito de coordinación, formado por dos representantes por parte europea (Presidencia del Consejo y Comisión) y dos por parte asiática (Asia Nororiental y ASEAN), cuyas rotaciones no son coincidentes.

Diplomacia de cumbres

Más allá de la voluntad de sus padres fundadores, el centro de gravedad del proceso ha ido desplazándose al compás de los acontecimientos que han marcado la evolución reciente de la escena internacional y, por tanto, captado la atención de los socios. Las cumbres han acabado siendo verdaderos «rehenes de la actualidad», transitando, entre otros, por la senda del optimismo del encuentro inaugural, por los desfiladeros de la traumática

crisis financiera de 1997 o por el *via crucis* de la búsqueda de soluciones globales al fenómeno del terrorismo.

La primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Bangkok (1996), representó la expresión de una voluntad común de tender un puente estable de comunicación, desde el optimismo, entre la nueva Europa y el milagro económico asiático. Así, este primer Encuentro representó la culminación de un acercamiento que hundía sus raíces en las transformaciones operadas en la escena internacional desde finales de los años ochenta. El fin de la guerra fría, con el riesgo de la imposición de una *pax americana*, o la mundialización, como proceso de creciente interdependencia global, se unieron a la percepción del eje euroasiático como el lado débil de un esquema triangular de estructuración de las relaciones internacionales. Así, el tímido desarrollo de las relaciones euroasiáticas contrastaba con la solidez del eje transatlántico y del vínculo transpacífico, reforzado este último desde 1989 con el nacimiento de APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*).

La firme voluntad de construcción de un marco estable de diálogo y cooperación vino reforzada en gran medida por una coyuntura de convergencia de intereses entre Europa y Asia. La Unión Europea, bajo el impulso especialmente enérgico de Francia y Alemania, quería convertirse en socio político y comercial de las economías asiáticas emergentes, mientras que Asia Oriental, que había experimentado un crecimiento sin precedentes, quería asegurarse que el mercado europeo no se cerraría a sus exportaciones. Por tanto, las relaciones económicas constituirían *de facto* la piedra angular de la cooperación en el ánimo de los impulsores de la iniciativa de ambos extremos del continente euroasiático. Con todo, si bien la parte asiática pretendía circunscribir el diálogo al área del comercio y las inversiones, desde una voluntad de replicar a la APEC, la parte europea pretendía dibujar una plataforma omnicomprendensiva que acogiera, al lado de la cooperación económica, otros aspectos igualmente prioritarios como el diálogo político (derechos humanos o seguridad) o la cooperación en temas sociales y culturales.

Sin embargo, lo que *a priori* se vislumbraba como un cauce para compartir e impulsar los dividendos del crecimiento económico se tornó, a las primeras de cambio, en un foro de solidaridad. Así, la segunda cumbre (Londres, 1998) supuso un primer desafío para ASEM, ya que, en lugar de constituir, como hubiera resultado previsible, la ocasión de explorar vías de colaboración al servicio de un crecimiento compartido, la

crisis financiera de 1997 obligó a los socios a centrarse en la definición de medidas de apoyo urgente a unos «dragones asiáticos» malheridos y en plena crisis de confianza interna y exterior. En este sentido, la contribución europea a la recuperación de las economías asiáticas no tuvo su traducción únicamente en medidas directas de apoyo (el establecimiento de un fondo fiduciario y la puesta en marcha de sendos planes de acción para el fomento del comercio y para la promoción de las inversiones), sino que se plasmó al mismo tiempo en la apertura efectiva de sus propios mercados, con la consiguiente multiplicación del déficit comercial desfavorable a la Unión Europea.

La tercera cumbre (Seúl, 2000) marcó la inclusión del diálogo político como tema prioritario de la agenda, abordándose por vez primera la problemática relativa al respeto de los derechos humanos. Por otro lado, la celebración de la cumbre en la capital surcoreana deslizó gran parte de la atención de los jefes de Estado y de Gobierno hacia el conflicto de la península de Corea, con un apoyo expreso a la política de apertura (*Sunshine Policy*) propiciada por el entonces presidente Kim Dae Jung. Ello permitió a la Unión Europea adquirir cierto protagonismo en este conflicto, de cuyos foros de negociación ha sido mantenida sistemáticamente al margen, siendo sólo invitada a contribuir económicamente al apoyo de iniciativas gestadas por las partes más vinculadas al proceso negociador en curso.

Por su parte la cuarta cumbre (Copenhague, 2002) se celebró bajo la alargada sombra de los atentados del 11 de septiembre y sirvió probablemente para que los líderes del proceso tomaran plena conciencia del potencial de ASEM como foro de concertación frente a los desafíos de carácter global, así como de la importancia de fomentar una visión del espacio euroasiático como ágora de diálogo intercultural e interconfesional.

La celebración de la quinta cumbre (Hanoi, 2004) corrió serio peligro. La prioritaria cooperación en la lucha contra el terrorismo internacional y los divergentes posicionamientos respecto a la invasión de Irak cedieron el protagonismo a la ampliación del proceso a los nuevos estados miembros de la Unión Europea y a las tres naciones de ASEAN que todavía no eran socios de ASEM. En particular, la propuesta de ingreso de Myanmar se convirtió en una verdadera carga de profundidad que a punto estuvo de dar al traste con el proceso propiamente dicho. Los representantes europeos finalmente aceptaron, aunque a regañadientes, el ingreso de Rangún.

Entre la vocación de informalidad y la necesidad de coordinación

ASEM carece de la necesaria visibilidad y sustantividad. Su estructura en reuniones provoca un «efecto Guadiana», con la consiguiente percepción discontinua del diálogo, unida a una reiteradamente constatada inoperancia del proceso en la ejecución de las múltiples iniciativas que se acumulan y que, con la misma cadencia, van cayendo sistemáticamente en el olvido. Existe, pues, una «ilusión de movimiento» raramente respaldada por una aplicación efectiva y concertada de los programas de interés común impulsados en las sucesivas cumbres. Ello resta no sólo credibilidad al proceso, sino que provoca que aumenten las voces que se preguntan por la relevancia del mismo y el valor añadido de una estructura que, más allá de las declaraciones de intenciones, ha producido escasos resultados tangibles, excepción hecha de la labor llevada a cabo por la Fundación Asia Europa (*Asia Europe Foundation*, ASEF).

Desde la conciencia de las limitaciones en la efectividad del vigente marco de cooperación, se han impulsado diversos ejercicios de reflexión encaminados a encontrar un remedio efectivo. Trasponiendo la expresión de Kafka, ASEM sería como un pájaro en busca de una jaula. Ya en el año 2000, un grupo de expertos produjeron el documento conocido como *Asia Europe Cooperation Framework*, cuyas recomendaciones han tenido una escasa incidencia en la posterior evolución de ASEM. Por su parte, la cumbre de Hanoi produjo una serie de *Recommendations for ASEM Working Methods*. Entre otras medidas, se contempla reescalonar las reuniones de ministros de Asuntos Exteriores, pasando a tener periodicidad bianual, en lugar de anual como en la actualidad, y celebrándose de forma alternativa a las cumbres. Sin embargo, el documento no aborda plenamente algunas de las carencias clave del actual *modus operandi* de ASEM.

En primer lugar, los cuatro coordinadores carecen del mínimo apoyo administrativo y su actividad se basa única y exclusivamente en criterios voluntaristas. En segundo lugar, los estados no se han implicado seriamente en la cogestión del proceso, al no existir una atribución específica de responsabilidades. En este aspecto, convendría identificar un número limitado y realista de bloques de cooperación, cuyo impulso y seguimiento se atribuiría a un grupo de socios, estableciendo mecanismos de coordinación sectoriales. Por último, amén de medidas como las

apuntadas, la necesidad de poner en marcha un secretariado se antoja irrenunciable y urgente. Un mecanismo de seguimiento y coordinación evitaría atascos y duplicidades y contribuiría a una mayor visibilidad del proceso.

Existe entre los socios ASEM un consenso básico sobre la necesidad de arbitrar soluciones a la insatisfactoria situación actual. En su día se concibió el llamado *ASEM Infoboard* (tablón de anuncios) como la plataforma virtual que permitiría una mejor comunicación y seguimiento de las iniciativas por parte de los socios. Sin embargo, dicha plataforma no ha podido pasar de convertirse en un referente más al servicio de una mayor disponibilidad de la información sobre la evolución del proceso. Dicha función no es desdeñable, aunque no se ajusta a los fines para los que fue inicialmente concebido. Recientemente se ha establecido un secretariado virtual que se quiere que constituya una respuesta definitiva, que conjugue el mantenimiento del *statu quo* institucional y la necesidad de coordinación. El tiempo dirá si las expectativas pueden cumplirse. En todo caso, resultaría recomendable no abandonar, sino continuar profundizando en la reflexión sobre el futuro institucional de ASEM.

La Fundación Asia Europa

A pesar de la aversión de ASEM por la institucionalización, los ministros de Exteriores otorgaron en 1997 carta de naturaleza a la Fundación Asia Europa. Se trata de la única institución existente nacida del proceso ASEM. La actividad de la Fundación se inscribe plenamente en el tercer pilar del proceso, ya que tiene por misión fomentar un mejor conocimiento entre la sociedad civil de Europa y Asia, contribuyendo así al entendimiento mutuo a través de intercambios intelectuales, culturales y *people-to-people*, y facilitando, al mismo tiempo, la creación y mantenimiento de redes estables de cooperación en el seno de la sociedad civil. Ello debe constituir un complemento a los contactos entre responsables políticos (primer pilar), y a las relaciones entre actores económicos (segundo pilar). Sus más de cuatrocientos proyectos han reunido hasta ahora casi veinte mil participantes, provenientes de los más diversos sectores sociales, alrededor de programas de cooperación educativa (*ASEM*

Education Hub, *ASEF University* o *Asia Europe Classroom*), temas de alcance estratégico (*Asia Europe Roundtables*, *Asia Europe Environment Forum* o *ASEM Informal Seminars on Human Rights*), políticas culturales (plataforma de museos *ASEMUS* o *Asia Europe Cultural Portal*), así como programas de intercambio y conocimiento mutuo entre jóvenes (*Youth Cultures and Civilisations Dialogues* o *Young Leaders Symposia*).

ASEF se ha convertido asimismo en un referente de desarrollo institucional. Representa un modelo creativo a medio camino entre una organización *puramente* intergubernamental y una organización *puramente* representativa de la sociedad civil. Ello ha resultado clave para permitir a esta joven institución desarrollar una función *a priori* dificultada por la necesidad de facilitar un diálogo entre representantes de gobiernos y de la sociedad civil de culturas distantes y huérfanos de una tradición de diálogo y conocimiento mutuos. A pesar de ello, ASEF se ha convertido en verdadera punta de lanza del diálogo euroasiático, abordando cuestiones consideradas tabú hasta hace pocos años. Ello no ha pasado desapercibido en otras plataformas de cooperación. De hecho, aunque con diferencias innegables en sus principios organizativos, la Fundación Anna Lindh para el Diálogo entre Culturas, que ha comenzado recientemente sus actividades en Alejandría, se ha inspirado en gran medida en el modelo ASEF. Resulta ilustrativo que la primera institución conjunta establecida por los miembros del Partenariado Euromediterráneo, que ha alcanzado un nivel de cooperación más ambicioso que ASEM, haya recurrido a una fórmula homologable a la Fundación Asia Europa para facilitar la transformación de la cuenca mediterránea en un espacio de paz, estabilidad y prosperidad compartida.

Por otra parte, en un contexto de modesta penetración de España en Asia, el protagonismo institucional de nuestros representantes en los puestos de dirección de la Fundación, plasmación de la activa política de promoción de la presencia de españoles en organismos internacionales, ha contribuido a realzar la vocación de corregir paulatinamente dicho déficit de influencia de nuestro país en Asia. Dicha política se inició con la gestión del embajador Delfín Colomé al frente de la Fundación (2000-2004), y se confirmó al serle confiada al autor de este capítulo la dirección del Departamento de Intercambios *People-to-People*, probablemente la unidad de mayor alcance estratégico en ASEF.

Reinventarse para sobrevivir. Reconstruirse para crecer

Los Encuentros Asia Europa representan una masa crítica nada despreciable: una población que supera los 2.500 millones de personas y más de la mitad del PIB mundial. Al mismo tiempo, los estados ASEM representan el 60% de las contribuciones a la ONU y tres de sus socios (Reino Unido, Francia y la República Popular China) son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la organización.

Además, la edificación de la cooperación euroasiática ha contribuido directa e indirectamente al impulso, en el seno de foros existentes o a través de nuevas iniciativas, de un regionalismo efectivo, como la constitución en 1999 del foro ASEAN+3 (China, Japón y Corea del Sur), que ha supuesto un importante salto adelante en el diálogo político en Asia Oriental. En el mismo sentido, los esfuerzos tendentes al establecimiento de una Comunidad de Asia Oriental (CAO) no pueden considerarse totalmente ajenos a la influencia del proceso de diálogo euroasiático. Cabe, por otra parte, destacar el surgimiento de nuevos foros de cooperación transregional, cuyas posibilidades de triangulación con el propio proceso ASEM resultan cuanto menos prometedoras. Tal es el caso del Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE) o del recientemente inaugurado proceso AMED entre Asia y Oriente Medio, cuya primera reunión, celebrada en Singapur en junio de 2005, augura el desarrollo de un marco estable de cooperación a imagen y semejanza de ASEM.

Con todo, el proceso transita probablemente por sus horas más bajas. Al mismo tiempo, nunca como ahora había aparecido tan evidente la necesidad de fortalecer un diálogo omnicompreensivo entre Asia y Europa.

ASEM vislumbra el horizonte de sus primeros diez años de vida y afronta este aniversario desde una doble encrucijada. Por un lado, resultaría aventurado sobrentender que, una vez certificada la incorporación de Myanmar al proceso, las heridas de ampliación hayan sanado. Es necesario reconstruir un clima político de mutua confianza. Por otro lado, debe afrontarse de forma seria la necesidad de dotar a ASEM de un mecanismo administrativo de apoyo que aleje al proceso de la senda de la anarquía o la inercia.

En definitiva, los responsables políticos vinculados a ASEM deben adoptar un enfoque realista, constructivo y pragmático, al servicio de un proceso que sirva de forma eficaz los objetivos que justificaron su pues-

ta en marcha. Recogiendo un antiguo pensamiento asiático, hay que preguntarse ¿qué hace el viento cuando no sopla? ASEM debe ser un viento que sople, constante y firme, guiando nuestro rumbo hacia un cada vez mayor acercamiento entre Europa y Asia.

Bibliografía

- Bustelo, Pablo y Fernando Delage, eds. (2002), *El Nuevo Orden Internacional en Asia-Pacífico*, Ediciones Pirámide, Madrid.
- Chirathivat, Suthiphand, Franz Knipping, Poul Henrik Lassen y Chia Siow Yue, eds. (2001), *Asia-Europe on the Eve of the 21st Century*, Saksopha Press, Bangkok.
- Golden, Seán, ed. (2004), *Multilateralismo versus Unilateralismo en Asia: el peso internacional de los «valores asiáticos»*, CIDOB edicions, Barcelona.
- Hwee, Yeo Lay (2003), *Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM*, Routledge, Nueva York.
- Kaiser, Karl, ed. (2004), *Asia and Europe. The Necessity for Cooperation*, Council for Asia-Europe Cooperation, Tokio.
- Ravi, Srilata, Mario Rutten y Beng-Lan Goh, eds. (2004), *Asia in Europe. Europe in Asia*, Institute of South East Asian Studies, Singapur.
- Reiterer, Michael (2002), *Asia-Europe. Do They Meet?*, Asia-Europe Foundation, Singapur.
- Stokhof, Wim, Paul van der Velde y Yeo Lay Hwee, eds. (2004), *The Eurasian Space. Far More Than Two Continents*, Institute of South East Asian Studies, Singapur.

Aspectos socioculturales de las relaciones UE-China en el marco del regionalismo en Asia¹

Seán Golden

言有宗，事有君 *yanyouzong, shiyoujun*

Las palabras tienen un ancestro; los asuntos tienen un soberano.

老子道德經 *Laozi Daodejing*, 70, 171 (Lau, 1963: 132)

Cualquier análisis o interpretación de las implicaciones de la actual situación en China y de las relaciones internacionales de este país, en el marco del regionalismo y el desarrollo, debe ser tentativa porque la rapidez del cambio en China nos obliga a aplicar una variante de la «Ley de Moore»² a cualquier análisis del discurso o de las políticas actuales.

El que sigue es un estudio comparativo sobre la retórica multicultural y la construcción de un discurso cívico internacional e intercultural. Es un estudio sobre palabras y sobre soberanía, sobre el linaje de las palabras que construyen el discurso de la soberanía en el contexto de China, sobre el análisis y la interpretación del discurso cívico y la retórica que construye la soberanía china en el ámbito de las relaciones internacionales, la política exterior y la regionalización en Asia Oriental, y sobre las consecuencias de este análisis e interpretación en la formulación de la política exterior de la Unión Europea en relación con Asia Oriental, especialmente con China, y de Estados Unidos, así como la influencia que los conceptos de soberanía tienen en la construcción del discurso cívico chino.

En las ciencias sociales, tal como se practican en Europa, hay una importante tradición de análisis de discurso y de su relación con el poder: el concepto de «hegemonía» de Antonio Gramsci o el control de la información como contrapartida de la «violencia institucional», el concepto de «polifonía» y de la naturaleza «dialógica» del discurso de Mijail

Bajtín, los conceptos de cultura y comunicación de Raymond Williams, los conceptos de «arqueología» y «genealogía» del discurso de Michel Foucault, el concepto de «interpelación» de Louis Althusser, los conceptos de discurso «dominante y subversivo» de Gilles Deleuze y Félix Guattari o el concepto de «esfera pública» y de las reglas del «discurso cívico» que la construyen de Jürgen Habermas, entre muchos otros. En Asia Oriental, especialmente en China, hay una nueva tradición alternativa y en proceso de desarrollo cuyas hipótesis y conclusiones están a la espera de ser integradas al marco académico europeo del análisis aplicado del discurso y los estudios socioculturales comparados.

El término chino 君 *jun*, «soberano», tiene una interesante etimología en este contexto: una mano que sostiene un palo junto a una boca que habla. La mano y el palo son una metáfora de la «autoridad», el papel autoritario del «padre» que impone orden en el microcosmos de la familia, en el pensamiento sociopolítico tradicional chino. Con el añadido de «boca» la autoridad se convierte en la autoridad de aquella persona de la sociedad cuyas palabras tienen la misma fuerza que la autoridad de la «violencia institucional», es decir, el «soberano». Así, pues, en el pensamiento político chino tradicional hay una estrecha relación entre las palabras o el discurso y la soberanía. Esta idea queda reforzada por el hecho de que un término tan significativo como 道 *dao*, el «camino», también significa «discurso», «lo que se dice», «dictar», «lo que se dicta», «dictado», lo que no queda tan lejos de «dictador» o «dictadura», algo que se podría entender, en términos contemporáneos, como el discurso del poder. Cuando los pensadores políticos y sociales tradicionales chinos hacen referencia a «el Camino» y a sus aplicaciones, también intentan identificar la fuente de este discurso cívico y a menudo lo atribuyen al «soberano». En este sentido, el «linaje» de las palabras que construyen el discurso y la retórica está ligado a la «soberanía».

La definición más célebre de la relación entre poder político y organización social en el pensamiento político chino tradicional es la afirmación confuciana 君君臣臣父父子子 *junjun chenchen fufu zizi*, «que el soberano [君 *jun*] actúe como un soberano [competente], el ministro [臣 *chen*] como un ministro [competente], el padre/súbdito [父 *fu*] como un padre/súbdito [competente], y el hijo [子 *zi*] como un hijo [competente]», lo que constituye una ilustración de la doctrina confuciana de 正名 *zhengming*, «la rectificación de los nombres», o la necesidad de establecer un consenso ideológico sociocultural —tanto en el nivel macro-

cósmico de la sociedad en general como en el nivel microcósmico de la familia individual— sobre lo que supone que alguien sea «competente» en su situación sociopolítica (a lo que haría falta añadir una ampliación a las relaciones internacionales y a la política exterior).

En el pensamiento político chino tradicional (Guo, 1975; Kung-chuan Hsiao, 1979; He y Bu, 1998; Lewis, 1999), el establecimiento de un discurso oficial capaz de ordenar a la sociedad fue una preocupación importante tanto para los pensadores como para los decisores políticos, y los exámenes imperiales chinos pusieron en marcha un sistema que combinaba la competencia intelectual y literaria con la administración del poder, creando así una situación de complicidad entre los intelectuales y los decisores políticos que sigue siendo importante en la actualidad. La construcción del moderno discurso del poder a nivel nacional e internacional está siendo llevada a cabo tanto en el gobierno como en círculos académicos. A falta de una sociedad civil muy desarrollada e independiente, aún incipiente en la China de hoy, la modernización y la traducción —o recreación— del «modernismo occidental» en el contexto chino es, en gran medida, el resultado de los debates entre la *intelligentsia*: intelectuales que también son consejeros, como Yu Keping en política, Hu Angang en economía o Wang Hui, cuyo enfoque en relación con el discurso del «modernismo», tanto el «occidental» como el chino, es más filosófico. Este papel los convierte en una especie de sociedad civil «por defecto».

Durante los últimos dos siglos, el discurso sobre «modernismo» que se había desarrollado en «occidente» —y el concepto concomitante de «soberanía»— se han enfrentado a la tradición china, con unos resultados traumáticos y desiguales que siguen desempeñando un papel importante en la percepción china de la Unión Europea y de Estados Unidos, y también de Japón. Como consecuencia, un análisis de la genealogía del discurso sobre el «modernismo» proveniente de «occidente» es un necesario primer paso en el proceso de realización de un análisis comparativo del discurso cívico y político chino contemporáneo (Golden, 2004). Ese análisis no puede quedar indiferente a las implicaciones geopolíticas de los intereses en política exterior de EEUU. Los líderes chinos perciben la geopolítica unipolar de EEUU como una amenaza,³ y promueven la reconstrucción de un mundo multipolar en el que las relaciones UE-China tendrían que desempeñar un papel fundamental. Esta consideración nos vuelve a conducir a la relación entre palabras y soberanía que subyace al discurso geopolítico chino contemporáneo.

Lenguaje soberano y soberanía

ARTICLE LI. It is agreed that, henceforward, the character “1” 夷 [barbarian], shall not be applied to the Government or subjects of Her Britannic Majesty in any Chinese official document issued by the Chinese Authorities either in the Capital or in the Provinces.	大英國官民自不 得提書夷字	內叙	文無論京外	一嗣後各式公	第五十一款
---	------------------	----	-------	--------	-------

Artículo 51. Se acuerda que, en adelante, el carácter «[yí]» 夷 [bárbaro], no se aplicará al Gobierno o a los súbditos de Su Majestad Británica en ningún documento oficial chino emitido por las autoridades chinas, ya sea en la capital o en las provincias.

Tratado de Tianjin, 1858 (véase Liu, 2004: 32)

La imposición del «modernismo» europeo en China en el siglo XIX por medio de la fuerza, de los tratados desiguales y de la extraterritorialidad obligó a los pensadores chinos a importar nuevos términos y nuevas ideas por medio de la traducción. La importación al por mayor de nuevas terminologías y nuevos conceptos tuvo lugar en un contexto histórico y cultural que era bastante diferente del contexto que dio lugar a la Ilustración europea. A resultas de ello hubo pocos precedentes o equivalentes culturales que pudieran servir para promover la comprensión mutua. El hecho de que un tratado internacional pudiera censurar las palabras que los funcionarios chinos pudieran usar en los documentos oficiales es un ejemplo harto significativo de la relación asimétrica que existía entre la sociedad china, con una cultura milenaria, y el nuevo mundo (o nuevo orden mundial) del expansionismo europeo, estadounidense (y poco después japonés), que crearía dificultades tanto para la traducción como para el entendimiento. La construcción del «modernismo» bajo coacción en China es actualmente uno de los temas de investigación más importante de los estudiosos chinos, tanto dentro de China como fuera de ella. Lydia H. Liu ha acuñado el término *translingual practice* (práctica translingüe) para referirse a este proceso y hasta ahora ha escrito dos libros sobre el tema (Liu, 1995; 2004). Parte de la obra de Wang Hui sobre esta cuestión se ha publicado en inglés (Wang Hui, 2003); y actualmente Wang Hui está trabajando en un estudio en cuatro volúmenes sobre el desarrollo del pensamiento chino moderno (en chino), que incluye un largo capítulo sobre Yan Fu, uno de los traductores más importantes de finales del siglo XIX, y sobre sus traducciones.⁴

La falta de equivalentes culturales ha representado una dificultad en el diálogo entre Europa y China desde finales del siglo XVI, cuando los primeros misioneros jesuitas, que fueron los primeros sinólogos europeos serios, empezaron a trabajar en China (Golden, 2000), pero sus intentos de acomodarse a los valores culturales chinos fueron reemplazados en el siglo XIX por la diplomacia de las cañoneras, en paralelo a una versión mucho más agresiva y menos tolerante de la actividad misionera protestante, provocando ambos unas reacciones xenófobas que constituyen los antecedentes del actual nacionalismo chino. Cuando Yan Fu (1854-1921) tradujo las principales obras sobre el darwinismo, el darwinismo social y otras ramas de las ciencias sociales de «occidente» al chino, tuvo que usar términos chinos que no tenían las mismas connotaciones que los términos «occidentales» que estaba traduciendo. A falta de un equivalente cultural nativo, el término «nación» pasó a ser 群 *qun*, «rebaño», por ejemplo, mientras que «partido (político)» se convirtió en 黨 *dang*, «facción», cuando ninguno de esos dos términos transmite un sentido equivalente de lo que estos términos significaban en el contexto europeo.

Lydia H. Liu ha dado muchos ejemplos significativos de las consecuencias de la imposición de la soberanía a las palabras:

Uno de los conceptos principales que surgieron en el discurso político de la China moderna puede rastrearse hasta los neologismos inventados por [W. A. P.] Martin y por los traductores chinos de *Elements of International Law* [Nociones fundamentales de Derecho Internacional]. El concepto que tengo en mente es el de *quanli* [權利], o «derecho», que, igual que *zhuzhuan* [主权] «soberanía» y muchos otros términos acuñados en el siglo XIX, ya no nos resultan extraños o poco chinos porque han sido naturalizados en la historia del discurso político chino (y japonés) y mediante el uso repetido durante casi un siglo y medio. La situación fue percibida de manera diferente, sin embargo, por quienes vivían a mediados del siglo XIX. Esto quedó debidamente documentado por los propios traductores catorce años después de los hechos, cuando todavía sentían la necesidad de defender su «torpe» acuñación. En una nota que encabezaba la traducción de la obra *Introduction to the Study of International Law* [Introducción al estudio del Derecho Internacional] de [T. D.] Woolsey, conocido en chino como *Gongfa bianlun*, Martin y sus colaboradores chinos explican cómo habían acuñado el neologismo *quanli* para vehicular el significado de «derecho». Su tono era claramente apoloético:

«El derecho internacional es un ámbito separado de conocimiento que exige una terminología especial. Hubo momentos en que no podíamos encontrar un término chino adecuado para vehicular la expresión original, por lo tanto nuestra elección de palabras parecía menos que satisfactoria. Tomemos por ejemplo el carácter *quan*. En este libro, esa palabra significa no solo el tipo de poder que uno tiene sobre los demás, sino algo a lo que cualquier persona corriente tiene derecho. En algunas ocasiones hemos añadido la palabra *li* [para formar un término compuesto], como, por ejemplo, en la expresión *quanli*, que significa los «derechos» innatos del plebeyo, etc. En un primer momento, estas palabras y expresiones pueden resultar extrañas y torpes, pero tras verlas repetidamente el lector se dará cuenta de que los traductores han hecho, realmente, lo mejor que podían [...]».

Efectivamente, tal como he sugerido, el nombre *quan* tiene un amplio espectro de significados asociados con «poder», «privilegio» y «dominio» en el uso chino, así como la palabra *li* trae a la mente «interés» «provecho» y «cálculo». Acechando detrás de las traducciones de «derechos» y «derechos humanos», estos significados desterrados siempre pueden aparecerse como fantasmas para atormentar al super-signo y abrir involuntariamente los términos «derechos» o «derechos humanos» a sus «otros» significados, tales como «privilegio» y «derecho de posesión». El subtexto de significación «excesiva», pues, constituye una glosa del significado evidente de la palabra inglesa «*right*» [«derecho»], añadiéndole algo más de lo que dice de manera ostensible. Esto no quiere decir que los traductores fueran incapaces de comprender el significado verdadero de «*right*». Por el contrario, la significación «excesiva» parece tener en cuenta el mensaje histórico del discurso sobre los «derechos» en la práctica del derecho internacional de una manera más que adecuada, ya que registra el hecho de que la idea había sido traído a China por los representantes europeos del derecho internacional del siglo XIX, quienes habían afirmado sus «derechos comerciales» y el «derecho» de invadir, saquear y atacar al país. Su lenguaje sobre «derechos» no puede sino transmitir el claro mensaje de amenazas, violencia y agresión militar al gobierno Qing en la mesa de negociaciones y a la población china en general (Liu, 2004: 124-131).

Geometrías de valores euclidianas y no euclidianas

La importancia de la geometría euclidiana radica no tanto en la matemática real que contiene sino en el método sistemático que usó Euclides para presentar y desarrollar esas matemáticas [...] el poder del método axiomático, en el que la verdad de los teoremas derivados se sigue de la verdad de los axiomas y los postulados. Debido a que estos últimos se presentaron como una verdad evidente, los contemporáneos de Euclides creyeron que los teoremas derivados constituían unas descripciones precisas del mundo y unas herramientas válidas para estudiarlo. El postulado de las paralelas de Euclides atrajo el interés tan pronto, con la publicación de los *Elementos*, porque parecía menos evidente que los demás. Su equivalente más popular es el siguiente: a través de un punto dado P que no está en una línea l pasa sólo una línea en el plano de P y l que no se encuentra con l . Los intentos de derivar el postulado de las paralelas de los demás postulados, transformándolo así en un teorema, llevaban a resituarlo en relación con sus dos alternativas —que no existe esa línea o que hay más de una— y luego a mostrar las contradicciones que se siguen de ello. Inesperadamente, no hubo contradicciones resultantes de ninguna de las dos sustituciones: el resultado fue, en cambio, el de dos nuevas geometrías no euclidianas que fueron consideradas tan válidas y coherentes como la geometría euclidiana. Pronto quedó claro que es imposible determinar cuál de las tres geometrías, en caso de que alguna lo sea, es la representación matemática más adecuada del mundo real. Así, pues, los matemáticos se vieron obligados a abandonar su preciada idea de que existe una única geometría correcta y reemplazarla por la de que existen unas geometrías alternativas igualmente coherentes y válidas. También se vieron forzados a reconocer que los sistemas matemáticos no son meros fenómenos naturales que están esperando a ser descubiertos sino que los matemáticos crean esos sistemas al seleccionar unos axiomas y postulados coherentes y al estudiar los teoremas que pueden derivarse de ellos (*Encyclopaedia Britannica*).

El concepto de la Ilustración de «verdades evidentes» antecede al descubrimiento de la geometría no euclidiana y se basa en la supuesta universalidad de la geometría euclidiana. El papel de la geometría euclidiana en el desarrollo de la lógica aristotélica, y por lo tanto del pensamiento racionalista occidental, no es en absoluto trivial. El silogismo de Aristóteles se deriva del método axiomático de Euclides. A. C. Graham, uno de los mayores sinólogos del siglo XX y uno de los principales expertos en el antiguo discurso chino, señaló que «no hay pruebas

[...] de que [los primeros lógicos chinos] formularan pruebas geométricas, siendo su ausencia uno de los principales vacíos del pensamiento chino en comparación con el pensamiento griego» (Graham, 1989: 160). Las diferentes bases conceptuales de sociedades con historias y culturas diferentes pueden llevar a modos alternativos de construir la realidad social.

El modo occidental de filosofar, con terminaciones de número, parte de la sumatoria de unos elementos particulares, llevando a dos de sus extremos a la reducción del cosmos y de la comunidad a agregados de átomos y de personas individuales, mientras que los chinos, que operan con nombres genéricos, piensan en términos de un Camino [*Dao*], de un patrón [*li*: un concepto único de lo que da «forma» a las cosas en la cosmología china], [de *qi*: un concepto único de lo que da «sustancia» a las cosas en la cosmología china], y del tipo de cosas que son divisibles de varias maneras» (Graham, 1989: 389; véase también Lu, 1998).

La introducción de ideas e ideologías extranjeras como el budismo, el islam o el cristianismo en el pensamiento y la cultura chinos debió hacer frente a

lo que podría llamarse un «imperativo cultural»: ninguna religión marginal que penetrara del exterior podía albergar esperanzas de arraigarse en China (al menos a nivel social) a menos que se adaptara a la pauta que en la época de finales del imperio estaba más definida que nunca. El confucianismo representaba lo que era *zheng* [...], «ortodoxo», en un sentido religioso, ritual, social y político, y para no ser clasificada como *xie* [...], «heterodoxo» y ser tratada como una secta subversiva, una religión marginal debía probar que estaba del lado del *zheng*. [...] Dado que [los conversos chinos] carecían de la herencia intelectual y teológica que sus maestros jesuitas habían traído consigo desde Europa, debieron adaptar los fundamentos jesuitas a su propio universo de discurso tradicional, igual que más de mil años antes los discípulos chinos de Kumarajiva [monje budista y máximo traductor e interprete de los textos budistas, hacia 385-409] habían absorbido ansiosamente las enseñanzas del maestro y pese a ello crearon sus propias versiones de filosofía Mahayana, sencillamente porque carecían del marco de referencia indio y escolástico de Kumarajiva (Zurcher, 1994: 40-41, 63).

Lo mismo que puede decirse de la introducción de sistemas de pensamiento religioso nuevos y foráneos en la cultura china tradicional puede

ser aplicado a la introducción de ideologías modernas foráneas en la cultura china de los siglos XIX y XX, aunque también cabe señalar que el equilibrio del poder se había invertido en este último caso a favor del lado extranjero. En la situación actual el poder ha empezado a volver otra vez hacia el lado chino, pero el análisis del discurso geopolítico chino actual debe seguir respetando la genealogía de las palabras involucradas y sus implicaciones para la soberanía.

Una mujer embarazada subiendo a un autobús

Un país en desarrollo es como una mujer embarazada. Su organismo atraviesa un delicado proceso creador que precisa atenciones y cuidados especiales. La transición hacia una sociedad predominantemente urbana implica verdaderas «transformaciones hormonales» en la sociedad tradicional agraria. Es un cambio de piel, de valores y pautas. Para la población implicada es un viaje a lo desconocido. Para los políticos que intentan gobernar el proceso, un sinfín de riesgos y amenazas [...] A un país en desarrollo y a una mujer embarazada no se le pueden pedir determinados rendimientos, cargas y actitudes [...] La idea es que cuando nos encontremos en el autobús a un país en desarrollo, nos levantemos para cederle el asiento. [...] Ese gesto no puede confundirse con paternalismo, ingenuidad o condescendencia. [...] En la actitud de no cederle el asiento al país en desarrollo hay muchas cosas. Hay amnesia sobre nuestra propia historia. Hay una incapacidad, muy europea, por ponerse en el lugar de quien es diferente. Hay también arcaicos prejuicios y estereotipos de guerra fría, ahora mezclados con nuevos intereses derivados de la rivalidad comercial. Y, finalmente, hay ecos de una actitud colonial-imperialista [...] Cederle el asiento a la embarazada no es disminuir la crítica. Al contrario; es hacerla más seria y eficaz, desmarcarla de la propaganda, apostar por un diálogo firme y respetuoso en todas esas cuestiones [...] Me alegra constatar que los documentos de la Unión Europea comienzan a ir en esa línea. Y estoy seguro de que los amigos chinos agradecerán ese diálogo (Poch, 2003).

El análisis que ha hecho Wang Minmin de la construcción china del discurso de la opinión pública mundial y su respuesta a él resulta especialmente relevante para el análisis del discurso oficial chino en relación con la UE.⁵ Seis componentes se han propuesto como prototipo de la opinión pública mundial: fuerza (o autoridad) moral, valor pragmático, temor al

aislamiento, poder de la opinión pública mundial, imagen de la nación, y el mundo como una unidad.

El componente moral se refiere a juicios de valores compartidos sobre lo que está bien y lo que está mal o es moral e inmoral en las expresiones de las naciones de la opinión pública mundial. El componente pragmático, que apunta a los intereses compartidos por las naciones en el uso que hacen de la opinión pública mundial, hace referencia a las actitudes, comportamientos o políticas que serían de interés para todas las naciones. El aislamiento tiene que ver con un comportamiento explícito o implícito, es decir sanciones, ruptura de relaciones diplomáticas por líderes nacionales o naciones para distanciarse de o para condenar a unas naciones o líderes nacionales que actúan contrariamente a los dictados de la opinión pública mundial. El poder de la opinión pública mundial es un sinónimo de la fuerza de la opinión pública mundial o de la influencia que, según se dice, tiene la opinión pública mundial en los asuntos internacionales. La imagen de la nación se refiere directa o indirectamente a las percepciones que otros países tienen de una nación debido a su comportamiento pasado o presente o a la reputación que la nación desea proyectar al mundo. El mundo como una unidad incluye las muchas maneras en las que las naciones del mundo (o sea la «comunidad internacional», «el mundo civilizado») puede describirse como una unidad que emite el juicio de la opinión pública mundial (Wang Minmin, 2002).

La cobertura china y estadounidense de dos eventos, la IV Conferencia Internacional sobre Mujeres en Beijing y el traspaso de Hong Kong de soberanía británica a soberanía china revelaron que la principal diferencia entre Estados Unidos y China es el énfasis que pone EEUU en los cuatro primeros componentes, que juntos refuerzan una concepción de opinión pública mundial como limitadora del poder, y el énfasis chino en los últimos dos componentes, que no reflejan en la misma medida el poder vinculante de la opinión pública mundial. «El análisis revela las reglas retóricas que Estados Unidos y China emplean en su construcción de la opinión pública mundial. China parece seguir las reglas retóricas de 1) promover su imagen nacional y 2) mantener un fuerte sentido del mundo como unidad. Estados Unidos parece conformarse al poder de la opinión pública mundial como fuerza moral» (Wang Minmin, 2002).

Los orígenes de estas diferencias radican en circunstancias históricas y culturales. «El nombre de China, que significa literalmente el Rei-

no del Medio, refleja orgullo y la idea de que es el centro del mundo. La historia antigua [...] confirmaba esta concepción sinocéntrica. Sin embargo, el siglo que siguió a la guerra del Opio en 1840 ha dado más motivos de burla que de apoyo para esta definición. La historia moderna de China está llena de invasiones y derrotas: es una plétora de humillaciones» (Wang Minmin, 2002).

Las influencias culturales sobre la construcción del discurso político chino se derivan de los «Cinco Principios Internacionales» de Mao Zedong enunciados por Zhou Enlai en la Conferencia de Bandung de naciones afroasiáticas (1955): respeto mutuo a la soberanía y a la integridad territorial; no agresión; no interferencia en los asuntos internos de los demás; igualdad y beneficios recíprocos y coexistencia pacífica. «A partir de estos principios uno puede ver claramente el orden moral chino en las relaciones internacionales y el fundamento de la retórica china sobre opinión pública mundial. De importancia primordial es la soberanía nacional, que incluye los conceptos de respeto mutuo, igualdad, independencia, no interferencia en los asuntos internos y no agresión. En este orden moral la paz mundial fluye naturalmente (y por lo tanto depende) de la aceptación de la soberanía de cada una de las naciones» (Wang Minmin, 2002).

Los Cinco Principios, que surgen de este orden moral, informan la retórica China sobre la opinión pública mundial. Además de abogar por la autosuficiencia y la independencia, otra influencia histórica y cultural profunda que se refleja en las relaciones internacionales de China es su actitud suspicaz en relación con el imperialismo estadounidense [...] y es importante ver que China considera que la opinión pública mundial está en peligro de verse comprometida por la hegemonía política y económica estadounidense. Este temor al dominio de EEUU explica la manera en que China ignora a la opinión pública mundial [...] la opinión pública mundial negativa sobre China se etiqueta como la opinión de una pequeña facción antichina (generalmente estadounidense). Dado que se percibe que esta opinión pública viola la soberanía nacional y la independencia china, no se considera opinión pública mundial en absoluto y por lo tanto no merece ser tenida en cuenta.

Dado que el concepto chino de soberanía nacional contiene los conceptos de justicia, igualdad y respeto mutuo, una violación a la soberanía nacional es también una violación a todos estos valores morales. Así, pues, la opinión pública mundial negativa sobre China [era] considerada dañina

para la soberanía china y por lo tanto una violación de los estándares de justicia sobre los cuales podría basarse una comunidad mundial. Se presentaba a la opinión pública mundial negativa como deliberadamente dañina para la igualdad de las naciones y por lo tanto merecía que no se le considerara más que como la opinión de una pequeña facción sesgada. Esa manera de pasar por alto las opiniones negativas refleja el inmenso impacto del concepto de soberanía nacional en la posición internacional de China y la suspicacia (y actitud defensiva) de China en relación con los países (en general occidentales) que percibe como amenazadores.

Mientras que China identifica los conceptos de justicia, respeto mutuo e igualdad espontáneamente con sus conceptos de soberanía nacional, la paz mundial (el quinto principio internacional) no está menos apartada de la seguridad de la soberanía nacional. [...] el orden moral chino en asuntos internacionales concibe la paz mundial como dependiente de la soberanía nacional. [...] Puesto que el concepto de soberanía nacional tiene tal importancia en la escena internacional, además de asegurar su propia independencia y soberanía China también considera que es su responsabilidad defender a cualquier nación cuya soberanía se vea amenazada. Los ejemplos en los discursos [oficiales] suelen referirse a la creación de la igualdad: la responsabilidad de las naciones más poderosas hacia las que son más débiles, de las naciones más ricas hacia las que son más pobres, y así sucesivamente [...] Es consciente de su orgullosa e histórica gloria y está decidida a no sufrir nunca más las humillaciones de la historia moderna. Esta conciencia tripartita —de la gloria de su pasado antiguo, de la humillación de su pasado reciente y de la urgente responsabilidad que tiene en relación con el orgullo nacional y con los ideales de justicia e igualdad en el escenario mundial— hacen que China sea extremadamente sensible a la cuestión de la limitación del poder. Las amenazas de aislamiento y de desaprobarción moral mundial se consideran más como una amenaza a la soberanía nacional china (y por eso son tratadas con indiferencia o desatendidas), y no como amenazas que tienen el poder de regular la actuación de China. [...] Una vez que la identidad y la soberanía china (y las de cualquier país) se alcancen, se considera que el resto —derechos humanos, prosperidad económica, paz mundial, etc., le seguirán. [...] La opinión pública mundial se concibe así principalmente en términos de autocontrol y responsabilidad autoimpuesta: la responsabilidad de una nación fuerte hacia una nación más débil, o la responsabilidad de una nación rica en relación con una pobre. [...] La regulación puede concebirse de dos maneras: como autorregulación y como regulación impuesta por una fuerza externa. El énfasis chino en la primacía de la soberanía nacional lleva a China a privilegiar una concepción de la opinión pública mundial que refuerza aún

más esta soberanía. Este concepto de opinión pública mundial se basa en la autorregulación, y China conceptualiza la opinión pública mundial como regulatoria, dirigida a incitar a cada país a realizar plenamente su soberanía nacional, lo que incluye cumplir con sus responsabilidades hacia el resto del mundo. La opinión pública mundial se concibe como lo que puede conducir mejor al establecimiento de la soberanía nacional (la autorregulación puede ser vista como un indicador de soberanía nacional fuerte) (Wang Minmin, 2002).

Estados Unidos está lo suficientemente seguro de su propia soberanía como para que su concepción de opinión pública mundial resulte más coherente con cada uno de los seis elementos. «Al estar resueltas las principales cuestiones que tienen que ver con la soberanía y en su posición como una (si no *la*) superpotencia actual, para Estados Unidos resulta natural concebir la opinión pública mundial como una especie de poder regulatorio impuesto. [...] Como poder global establecido, Estados Unidos se identifica con la opinión pública mundial como valedor de las normas morales globales» (Wang Minmin, 2002).

Dadas las influencias históricas y culturales que han configurado las reglas retóricas de China,

¿resulta ético pedirle a China que se adapte a una concepción establecida de opinión pública mundial que incluya a todos y cada uno de los seis componentes? Sin embargo, aun en caso de que sea ético esperar e incluso exigir a China (o a cualquier nación) que se adapte a un código ético más universal que el actual [...] ¿le sería posible a China adaptarse a este código más universal? [Si fuera posible establecer] un conjunto de reglas y valores negociables pero vinculantes, la opinión pública mundial posibilitaría el discurso cívico y a la vez actuaría como el poder vinculante de una norma internacional. [Esas] reglas comunicativas [podrían] también concebirse como lo que Xing Lu llama retórica multicultural, que es «un sistema capaz de hacer honor tanto a valores universales como a concepciones culturales en la práctica y en la formulación de perspectivas retóricas» [Lu, 1998: 308] [...] Las reglas y valores comunicativos implicarían que debemos en primer lugar reconocer las diferencias en los órdenes morales de ambos lados, pero luego avanzar también más allá de esto para darnos cuenta del terreno común sobre el que ambas partes están situadas —que es la búsqueda de una verdad más completa (de tal manera que augura la paz mundial) (Wang Minmin, 2002).

En este sentido, la retórica multicultural exigiría una capacidad crítica para analizar, desmitificar, reformular o crear nuevas estructuras retóricas y metafóricas sin privilegiar las estructuras retóricas y metafóricas heredadas. Se ha hecho algún trabajo importante sobre el análisis de las metáforas que nos rigen (o por las que somos regidos),⁶ pero necesita hacerse mucho más en este aspecto de los estudios socioculturales comparados en el marco de las ciencias políticas y de las relaciones internacionales.

Marte y Venus, 武 *wu* y 文 *wen*, el Espíritu y el Camino

Cuando Robert Kagan usa arquetipos de la mitología griega para caracterizar las diferencias entre la que según él es la concepción hobbesiana de EEUU sobre la necesidad de ejercer poder absoluto en calidad de poder soberano unipolar que asegurará la estabilidad del orden mundial a través del uso implícito o explícito de la fuerza (Marte), en oposición a la que según él es una concepción kantiana de la UE de una confederación mundial multipolar basada en el poder seductor de la persuasión racional y el imperativo categórico de la era de la Ilustración (Venus) (Kagan, 2002), está recurriendo, de manera consciente o no, a una estructura metafórica basada en elementos culturales que es parte fundamental de una visión del mundo antropomórfica «occidental». La cultura política china concebía una pareja diferente de conceptos — 武 *wu*, «fuerza militar», y 文 *wen*, «cultura» — cuya relación dinámica ha configurado la esfera política desde la antigüedad. La «violencia institucional» (武 *wu*) posibilitó la movilización de la sociedad para la guerra o para las obras públicas, pero la «hegemonía» (文 *wen*) — en el sentido gramsciano del término — ejercida por los mandarines tecnócratas era necesaria para su estrategia o diseño y para su administración. La continuidad de este concepto a lo largo de la historia de la cultura política china queda atestiguada por la célebre identificación de Mao del poder político con el cañón de una escopeta (武 *wu*) en tanto que advertía que debería ser el Partido (文 *wen*) el que controlara la escopeta y no la escopeta la que controlara al Partido, sustituyendo así los cuadros del Partido por los mandarines del sistema imperial tradicional. Mientras que Marte y Venus sirven como personificaciones antropomórficas de concepciones alternativas de la administración del poder basadas en narrativas humanas, 武 *wu* y 文 *wen* son pro-

cesos y relaciones, no personificaciones ni narrativas. En términos de la política exterior china contemporánea, 武 *wu* correspondería al poder militar duro «hegemónico» ejercido por el unilateralismo estadounidense, en tanto que 文 *wen* correspondería al «poder blando» como respuesta asimétrica china. En este paradigma, en oposición al paradigma Marte-Venus, queda por ver cómo debería ser caracterizada la UE.

Según la *Encyclopaedia Britannica*, la sustitución de los palillos por cuchillos en la mesa refleja el ascendente del letrado en relación con el guerrero como héroe cultural. El desarrollo de una cultura culinaria que cortaba todo que hacía falta en la cocina antes de llevar la comida a mesa hacía innecesaria la presencia de armas (cuchillos) en los comedores donde se celebraban los banquetes que formaban parte de las negociaciones diplomáticas, evitando así el riesgo de que las diferencias de opinión o de prioridades condujesen al uso de las armas. Este sería un ejemplo temprano de la sutil eficacia del poder blando, como sería la política del sistema de los estados tributarios que durante milenios sirvió para regular las relaciones del imperio chino con sus vecinos en términos tanto de política exterior como de comercio exterior, evitando cualquier necesidad de expansionismo imperial (un interesante precedente de la actual política de buena vecindad que China está practicando en Asia, que contradice el escenario descrito por el *lobby* antichino, que describe a China como «amenaza»).

La continuidad del papel de 文 *wen* en la política exterior china y de Asia Oriental puede ilustrarse con el «espíritu de Shanghai» asociado a la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), cuyos principales objetivos son los de «reforzar la confianza mutua y la buena vecindad y la amistad entre estados miembros; desarrollar su cooperación eficaz en asuntos políticos, economía y comercio, ciencia y tecnología, cultura, educación, energía, transporte, protección medioambiental y otros ámbitos, trabajar juntos para mantener la paz, la seguridad y la estabilidad regionales y promover la creación de un nuevo orden político y económico internacional caracterizado por la democracia, la justicia y la racionalidad» (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2004).

Esta definición de los principios básicos de la OCS se corresponde bastante con el análisis ya mencionado de Wang Minmin sobre los fundamentos de la retórica china sobre opinión pública mundial (bien reflejados asimismo en el *Policy Paper* de China sobre la UE): «La adhesión a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas; el res-

peto mutuo a la independencia, soberanía e integridad territorial; la no interferencia en los asuntos internos de los demás; el no uso ni amenaza de uso de la fuerza mutuos; la igualdad entre todos los estados miembros; la resolución de todos los asuntos a través de consultas; el no alineamiento y no posicionamiento contra ningún otro país ni organización; la apertura al mundo exterior y la voluntad de llevar a cabo todo tipo de diálogos, intercambios y cooperación con otros países y organizaciones internacionales o regionales relevantes» (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2004).

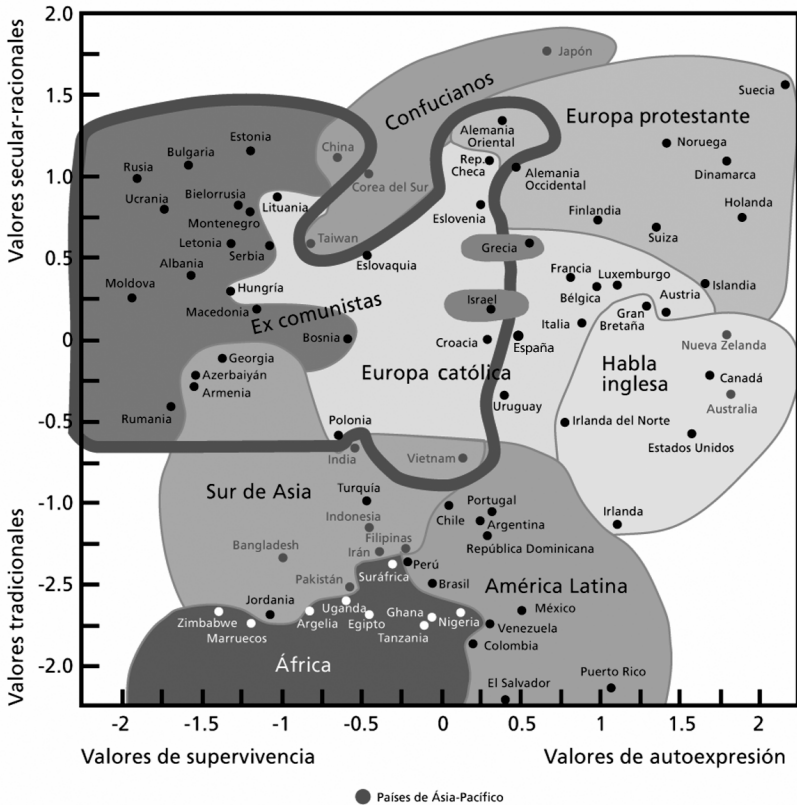
Esta formulación de los principios de la OCS o «el espíritu de Shanghai» tiene implicaciones claras para la comparación o contrastación de la concepción china de asociación con la de la UE, así como para entender la posición china sobre regionalismo y cooperación regional (Mantaha y Golden, 2004).

La OCS aboga y actúa sobre la base de un nuevo concepto de seguridad basado en la confianza mutua, el desarme y la seguridad cooperativa, una nueva relación entre los estados con asociación en lugar de alineamiento como núcleo y un nuevo modelo de cooperación regional caracterizado por esfuerzos concertados de los países de todos los tamaños y cooperación mutuamente benéfica. En la carrera del desarrollo, gradualmente ha tomado forma un espíritu de Shanghai, un espíritu caracterizado por la confianza mutua, el beneficio mutuo, la igualdad la cooperación, el respeto por civilizaciones diferentes y el desarrollo común (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2004).

Antes de concluir este capítulo con algunas referencias específicas a la manera en que se comprenden en China algunos de los términos clave del *Policy Paper* de la UE sobre China, merece la pena considerar algunos aspectos socioculturales adicionales de la China contemporánea y de Asia Oriental tal como se reflejan en el *Mapa mundial de valores* que Ronald Inglehart presentó en el marco del *Diálogo sobre globalización, identidad y diversidad* organizado por el Foro Universal de las Culturas, celebrado en Barcelona en 2004 (Forum Barcelona, 2004a; Golden, 2005).

El *Mapa mundial de valores* de Inglehart visualiza la fuerte correlación de valores en culturas distintas. Los países se agrupan de una manera que destaca por su previsibilidad. La *World Values Survey*, que dirige Ronald Inglehart, es un proyecto internacional que consiste en la

GRÁFICO 1



Nota: el gráfico resalta el caso de los países asiáticos dentro de un estudio llevado a cabo por la *World Values Survey*, <<http://www.worldvaluessurvey.org>>

FUENTE: *Anuario Asia-Pacífico 2004* (2005), Casa Asia, Fundación CIDOB, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

medición, análisis y comparación de los valores culturales de los diferentes países y regiones geográficas del mundo para determinar si hay un efecto de convergencia de estos valores a partir de la globalización. Los resultados se plasmaron gráficamente en su *Mapa mundial de valores*, un mapamundi de valores socioculturales que muestra un alto grado de homogeneidad entre ciertas culturas, además de cierta correlación entre el nivel de desarrollo económico de una cultura y su sistema de valores (gráfico 1).

Inglehart afirmó que, a pesar de lo que se presuponía, no existe convergencia. «La diversidad cultural persiste y cada vez se valora más». Sostuvo además que «son los países pobres los que registran menos indicadores de cambios culturales y en los que se mantienen con más fuerza los valores tradicionales», aunque sí parece que el desarrollo económico «empuja a todos los países en una dirección común», hacia el refuerzo de valores como la igualdad de género, la tolerancia, el buen gobierno y la democracia, según define estos dos últimos el Banco Mundial (World Bank, 1992; Forum Barcelona, 2004b).

Según Inglehart, los procesos de industrialización conllevan una sustitución de valores tradicionales por valores racionales-seculares. En el mundo actual coexisten sociedades escasamente industrializadas, sociedades recientemente industrializadas y sociedades posindustriales. Ello explicaría las grandes diferencias geográficas en cuanto a la presencia de valores tradicionales y de supervivencia, por un lado, y de valores secular-racionales y de autoexpresión, por otro.

Se diseñaron las encuestas de valores del mundo para facilitar una medida comprensiva de todos los ámbitos de interés humano, desde la religión hasta la política, pasando por la vida social y económica. Dos ejes dominan el cuadro resultante: 1) valores tradicionales *versus* valores secular-racionales; y 2) valores de supervivencia *versus* valores de autoexpresión o de autorrealización. Estas dos dimensiones explican más del 70% de la variabilidad transnacional en un análisis factorial de diez indicadores, y cada dimensión se correlaciona fuertemente con muchos indicadores más.

La dimensión de los valores tradicionales/secular-racionales refleja el contraste entre las sociedades donde la religión es muy importante y donde no lo es. Una gama amplia de otras orientaciones se relaciona estrechamente con esta dimensión. Sociedades cerca del polo tradicional enfatizan lo importantes que son los enlaces entre padres e hijos y la deferencia frente a la autoridad, además de las normas absolutas y los valores tradicionales de la familia. Estas sociedades mantienen un alto nivel de orgullo nacional, y una perspectiva nacionalista. Las sociedades con valores secular-racionales muestran preferencias contrarias en cada uno de estos casos.

La segunda dimensión principal de la variabilidad transcultural está relacionada con la transición desde una sociedad industrial hacia una sociedad postindustrial, que comporta una polarización entre los valores de supervivencia y los valores de autoexpresión o de autorrealización. La riqueza sin precedentes acumulada por las sociedades más desarrolladas ha liberado a una proporción cada vez mayor de la población de la preocupa-

ción por su propia supervivencia. Como consecuencia, las prioridades han cambiado, desde un énfasis en la seguridad física y económica hacia un creciente énfasis en una apreciación subjetiva del bienestar propio, de la autoexpresión o autorrealización, y de la calidad de vida.

Para Inglehart y sus colegas (Inglehart y Baker, 2000), las orientaciones han cambiado de valores tradicionales hacia valores secular-racionales en casi todas las sociedades industrializadas. Pero la modernización no es lineal. Cuando una sociedad ha completado su industrialización y empieza a convertirse en una sociedad del conocimiento, cambia de rumbo, desde los valores de supervivencia hacia un creciente énfasis en los valores de la autoexpresión o autorrealización. Un componente central de esta nueva dimensión implica una polarización entre los valores materialistas y los valores posmaterialistas, reflejando un cambio cultural que emerge entre las generaciones que se han criado sin ninguna necesidad de preocuparse por su supervivencia. Los valores de la autoexpresión o autorrealización dan un alto grado de prioridad a la protección medioambiental, a la tolerancia hacia la diversidad y a la demanda creciente de participación en la toma de decisiones en la vida económica y política. Estos valores reflejan igualmente una polarización global en relación con los grupos marginados, como los extranjeros, los homosexuales y las lesbianas, además de en la igualdad de género.

El cambio de valores de supervivencia a valores de autoexpresión incluye un importante cambio en los valores relacionados con la educación de los niños, desde un énfasis en los valores del trabajo duro o bien hecho hacia una énfasis en los valores de la imaginación y la tolerancia como valores importantes que hay que enseñar a los hijos. Este cambio va acompañado de un sentimiento subjetivo de bienestar propio que facilita un ambiente de tolerancia, de confianza y de moderación política. Las sociedades con un alto grado de valores de autoexpresión tienden a dar mucha importancia a la confianza interpersonal.

Así se genera una cultura de confianza y de tolerancia, donde la gente da un valor relativamente alto a la libertad individual y la autoexpresión, y muestra orientaciones políticas activistas, que son precisamente los atributos que la literatura sobre la cultura política define como imprescindible para la democracia (*World Values Survey*).

Para Inglehart, los valores tradicionales enfatizan la religión, la obediencia, el patriotismo, la voluntad de hacer que los padres se sientan orgullosos, la no justificación del divorcio, el rechazo del aborto y el proteccionismo económico, mientras que los valores secular-racionales enfatizan lo contrario. Asimismo, los valores de supervivencia enfatizan la seguridad

económica, el machismo, la homofobia, el rechazo a los extranjeros, la insatisfacción existencial y las escasas participación política y preocupación medioambiental, mientras que los valores de autoexpresión o de autorrealización de tipo individualista enfatizan lo contrario.

Con estos parámetros, Inglehart señaló que el mapa de valores mundial es muy previsible, aunque existen importantes matices: los países ex comunistas se han vuelto ligeramente más tradicionales y más tendentes a valorar la supervivencia; los países en desarrollo muestran un cierto avance hacia los valores de autoexpresión, aunque conservan los valores tradicionales; y los países democráticos y económicamente avanzados muestran una progresión continuada hacia la autoexpresión de los individuos y hacia valores secular-rationales.

Inglehart relacionó el cambio cultural con el desarrollo económico de una sociedad, pero se trata también de un fenómeno de retroalimentación o *path-dependency*. Sostuvo que el bagaje histórico y el trasfondo cultural de las sociedades pesan de manera considerable a la hora de moverse en un sentido o en otro; esto es, a modernizarse o no. El *path dependency* se manifiesta a la hora de dividir el mundo por zonas en función de la similitud en su configuración de valores: la *World Values Survey* utiliza criterios tan diversos como las delimitaciones continentales, la religión o el idioma para colocar a los países dentro de categorías coherentes en términos de valores como «ex comunistas», «confucianos», «Europa protestante», «Europa católica», «habla inglesa», «América Latina», «África», y «Sur de Asia».

Asia Oriental, incluyendo a China, está situada en una posición alta en la dimensión secular-razional de la escala de valores (más alto que EEUU y que varios estados miembros de la UE), aunque China está más cerca de los valores de supervivencia que de los valores de autoexpresión en comparación con Japón. Por otro lado, si la hipótesis de Inglehart es correcta, el aumento de la prosperidad debería llevar a los valores colectivos chinos a una posición más alta en la dimensión de la autoexpresión, quedando así más cerca de las dimensiones combinadas de los estados más desarrollados de la UE, con lo que resultaría una cultura aun más conducente a la buena gobernanza y a la democracia.

Implicaciones para las relaciones UE-China en el marco del regionalismo

Los propósitos declarados de la política de la UE hacia China son: «Estrechar más las relaciones con China, tanto bilateralmente como en el escenario mundial, a través de un diálogo político reforzado; apoyar la transición de China hacia una sociedad abierta basada en el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos; alentar la integración de China en la economía mundial integrándola plenamente en el sistema de comercio mundial y apoyar el proceso de reformas sociales y económicas que está teniendo lugar en China; incrementar el perfil de la UE en China» (Comisión Europea, 2005).

El *Policy Paper* sobre la UE de China afirma que: «China se compromete a convertirse en una sociedad opulenta de una manera completa y aspira a un clima internacional favorable. China proseguirá la búsqueda de una política exterior independiente de paz y trabajará en estrecha relación con otros países para el establecimiento de un nuevo orden político y económico internacional que sea justo y equitativo y esté basado en los «Cinco Principios de Coexistencia Pacífica». China, como siempre, respetará la diversidad en el mundo y promoverá la democracia en las relaciones internacionales en interés de la paz mundial y del desarrollo común» (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2003).

Las declaraciones chinas están bastante de acuerdo con el análisis de Wang Minmin sobre el orden moral chino mencionado antes. El lado chino reconoce y acepta la diversidad: «No existe un conflicto de intereses esencial entre China y la UE y ninguna de las partes plantea una amenaza a la otra. Sin embargo, dadas sus diferencias históricas, de herencia cultural, sistema político y nivel de desarrollo económico, resulta natural que las dos partes tengan puntos de vista diferentes o incluso que estén en desacuerdo en relación con ciertas cuestiones. No obstante, las relaciones China-UE de confianza y beneficio mutuos no pueden y no quedarán afectadas si las dos partes gestionan sus desacuerdos con un espíritu de igualdad y respeto mutuo» (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2003).

La insistencia china en la igualdad y el respeto y beneficio mutuos es un claro resultado de la necesidad percibida de revertir las humillaciones sufridas a lo largo de los siglos XIX y XX y recuperar el terreno perdido siguiendo un camino independiente en relación con el cual se pre-

tende recibir el mismo respeto que el que la UE espera recibir para sus prioridades. Una notoria diferencia entre los dos discursos es la insistencia china en la concesión mutua de ventajas y la reciprocidad (viejas virtudes confucianas) y en los beneficios mutuos y equitativos, en tanto que el discurso de la UE sólo menciona lo que se espera que haga China. En este sentido, la actitud de la UE es similar a la actitud que Wang Minmin atribuye a EEUU en comparación con China: China parece seguir las reglas retóricas de 1) promover su imagen nacional y 2) mantener un fuerte sentido del mundo como unidad. Estados Unidos parece conformarse con el poder de la opinión pública mundial como fuerza moral.

Esto supondría cierta insensibilidad a los registros semánticos y retóricos que China espera encontrar en las políticas y documentos oficiales de la UE en relación con China (en este sentido, sería interesante considerar la conveniencia de aplicar en el marco de las relaciones UE-China el concepto de *parity of esteem* («paridad de estimación»), que fue acuñado en relación con el proceso de paz de Irlanda del Norte en el contexto europeo). Un ejemplo claro es el tratamiento que recibe la «cultura» en el documento chino y en el último documento de la UE (Comisión Europea, 2003). El documento chino se refiere a la «cultura» cuatro veces. En dos ocasiones el texto rinde homenaje a ambas tradiciones culturales, con especial insistencia en la calidad y la paridad, en las otras dos ocasiones la referencia es institucional o vinculada a la producción de bienes culturales (el subrayado es nuestro):

- 1) **Tanto China como los estados miembros de la UE tienen una larga historia y una espléndida cultura** y abogan por desarrollar más intercambios culturales y emulación mutua. El entendimiento común y las interacciones en las esferas política, económica y cultural entre China y la UE ofrecen unos sólidos cimientos para un sostenido crecimiento de las relaciones China-EU [...]
- 2) III. La educación, ciencia y tecnología, cultura, sanidad y otros aspectos [...]
- 3) China se abrirá más en su reforzamiento y profundización de los intercambios y cooperación con los estados miembros de la UE en el ámbito cultural y trabajará a favor de un marco de niveles múltiples y multidimensional de intercambios culturales entre China y la Unión Europea, los estados miembros de la UE y sus respectivos gobiernos locales, y entre sus pueblos y sus comunidades empresariales, para así facilitar al pueblo chino y la UE el conocimiento de las magníficas culturas de ambos.

- 4) China establecerá centros culturales chinos en las capitales de los estados miembros de la UE y en la sede de la UE: Bruselas. Sobre la base de la reciprocidad y el beneficio mutuos, China acoge favorablemente el establecimiento, por parte de la UE, de centros culturales en Beijing. China alentará actividades de intercambio cultural de alta calidad y explorará nuevas modalidades de cooperación en las industrias culturales. Se mantendrán debates sobre la formación de un mecanismo consultivo de cooperación cultural China-UE y sobre la idea de celebrar conjuntamente un forum cultural China-UE (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2003).

El *Policy Paper* de la UE se refiere a la «cultura» en dos ocasiones, una vez en un marco puramente institucional y otra en un contexto peyorativo, sin diferencia alguna que sugiera «paridad de estimación» (el subrayado es nuestro):

- 1) Promover una actitud activa de China en el proceso ASEM [*Asia-Europe Meeting*; Reunión Asia-Europa, el proceso de celebración de cumbres periódicas entre la UE y los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), más China, Japón y Corea del Sur], con consultas sobre la seguridad internacional y regional y otros desafíos en el marco del pilar político de la ASEM, en la construcción de un entendimiento entre Asia y Europa en las negociaciones DDA [*Doha Development Agenda*] en el pilar económico e impulsando el compromiso de China a los contactos entre los pueblos en el Diálogo sobre Culturas y Civilizaciones.
- 2) La persistencia de una cultura proteccionista que impulse la industria local (Comisión Europea, 2003).

Este ejemplo ilustra muy bien el análisis de Wang Minmin de la construcción de la retórica china sobre la opinión pública mundial y la necesidad de que la UE desarrolle una estrategia comunicativa más apropiada a las expectativas retóricas y culturales chinas.

Los decisores políticos de la UE también tienen sus propias expectativas retóricas y culturales, y están especialmente ansiosos por saber cómo entienden los decisores políticos chinos términos clave de la UE tales como «gobernanza» o «discriminación política».

El de «gobernanza» es un concepto que ha tomado gran importancia en los últimos tiempos, y hace referencia tanto al gobierno como a la gestión (gobernanza corporativa). No hay un equivalente chino estándar

para este término. A veces se traduce como 統治 *tongzhi*, que combina la palabra empleada para «gobierno» (治 *zhi*) con el término con el que se designa «sistema», «orden» o «unidad» (統 *tong*), pero que podría tener la implicación de «dominar» o hacer cosas de manera interconectada y unificada. El término 治 *zhi* puede tener el significado de «gobernar» o «curar» y aparece a menudo en palabras vinculadas al gobernar (no a la gobernanza) o con tratamientos médicos o remedios. Esta conexión se remonta a la antigua concepción holística de la sociedad y a la naturaleza que forma parte de la «larga historia y espléndida cultura» de China. A veces se traduce como 治理 *zhili*, que podría entenderse con el significado de «teoría» o «principio» (理) «de gobierno» (治). Yu Keping, que es quizás el principal experto chino en la materia y dirige el Instituto de Gobernanza en la Universidad de Beijing, ve complicado encontrar un término equivalente en los textos chinos de su obra sobre la materia, y se ve obligado a recurrir al uso del término inglés, entre paréntesis, a continuación del término chino en su texto chino:

治理 *zhili* (*governance* [gobernanza])

统治 *tongzhi* (*government* [gobierno])

善治 *shanzhi* (*good governance* [buen gobierno; término bien conocido en inglés que también podría traducirse literalmente como 良好的治理 *lianghao de zhili*]) (Yu Keping, documento chino).

Yu usa el término 善治 *shanzhi* en el sentido de «buen gobierno», en el que 善 *shan* implica «bueno», «caritativo», «amable», pero también «limpio», en tanto que el término alternativo 良好 *lianghao*, «bueno» o «deseable», es un adjetivo que se aplica a la teoría o el principio del gobierno o a la ciencia política (良 *liang* implica «bueno» «magnífico», pero también se asocia con «[buena] conciencia»). El análisis de Yu del objeto de la gobernanza aplicado al contexto chino, especialmente a nivel local o de aldea, puede encontrarse en *Toward an Incremental Democracy and Governance: Chinese Theories and Assessment Criteria* [Hacia una democracia y gobernanza incrementales: teorías chinas y criterios de evaluación] (Yu, 2000).⁷

Yu Keping establece una clara distinción entre la «gobernanza» vinculada al «gobierno» y la «gobernanza» como sistema de administración o gestión independiente del gobierno y concluye que la sociedad civil china no es aún lo suficientemente fuerte como para implementar o

consolidar todos los aspectos del «buen gobierno». Las implicaciones para la política de la UE a este respecto son similares a las de la metáfora de Rafael Poch antes citada, según la cual un país en desarrollo es como una mujer embarazada subiéndose a un autobús, o como las implicaciones de una de las conclusiones de la *Agenda del Desarrollo de Barcelona* elaborada, entre otros, por John Williamson y Joseph Stiglitz en el marco del Foro Universal de las Culturas celebrado en Barcelona en 2004:

Tanto el razonamiento económico básico como la experiencia internacional sugieren que la calidad institucional —por ejemplo el respeto por el estado de derecho y los derechos de propiedad— sumada a una orientación de mercado con un equilibrio adecuado entre mercado y Estado y una actitud atenta a la distribución de los ingresos, están en la raíz de las estrategias de desarrollo exitosas. Además, las instituciones que convierten esos principios abstractos en realidad son importantes, y los países en desarrollo deberían trabajar duramente para mejorar sus entornos institucionales. Pero las innovaciones institucionales eficaces dependen en gran medida de la historia de un país, de su cultura y de otras circunstancias específicas. Alentar a las naciones en desarrollo a copiar mecánicamente las instituciones de los países ricos —como tienden a hacer las instituciones financieras internacionales— no es una garantía de resultados y puede hacer más mal que bien (Forum Barcelona, 2004c).

Williamson es considerado como el autor del «Consenso de Washington», cuya posterior interpretación y aplicación ha repudiado; por lo tanto su participación en la «Agenda de Barcelona» resulta especialmente interesante. Joshua Cooper Ramo ha acuñado el término «Consenso de Beijing» para referirse al modelo económico, político, de política exterior y de seguridad que se está desarrollando en China como un modelo de desarrollo viable y cada vez más atractivo para muchos países del mundo que rechazan el modelo «Washington» (Ramo, 2004). Quizás la «Agenda de Barcelona» sea más apropiada para la política de la UE en el triángulo de las relaciones UE-EEUU-China. La definición de este triángulo nos presenta problemas de orientación. ¿Están Bruselas y Beijing mirando a Washington desde lados opuestos del mundo? ¿O debería empezar Bruselas a mirar directamente hacia Beijing, sin tener que pasar por Washington? La masa continental euroasiática sitúa a Bruselas y a Beijing como dos extremos del mismo territorio y en lugar de darse la es-

palda mientras miran a Washington, quizás la UE y China deberían mirarse entre sí y empezar a desarrollar lo que muchas voces describen actualmente como el «arco euroasiático». En cualquier caso, el desarrollo de una posición independiente de la UE sobre la gobernanza y el desarrollo tomando una posición diferente de la de EEUU o de China podría ser un importante elemento de la futura política de la UE.

Hay que entender que la historia reciente de China ha involucrado algunos términos que son vistos positivamente en el discurso cívico de la UE y que tienen unas connotaciones muy peyorativas en el contexto chino contemporáneo. Uno de estos términos es el de «democracia», especialmente el de la «democracia participativa», que en el contexto chino recuerda las campañas de luchas de masas del período maoísta y los excesos de la Revolución Cultural. «El poder para el pueblo» no tiene las mismas connotaciones en China que en la Europa post-mayo del 68. El «buen gobierno» en el contexto chino significa estabilidad institucional, por encima de todo lo demás, como un medio de evitar los enfrentamientos sociales y mantener el crecimiento económico. Tal como ilustra el antes mencionado análisis de Lydia H. Liu del término 權利 *quanli*, muchos de los términos clave de la ciencia política «occidental» se entienden como espadas de dos filos en China.

Los puntos de vista opuestos de la UE y EEUU en relación con el tema del compromiso [*engagement*] (en oposición a la contención [*containment*]) resultan evidentes en cualquier análisis retórico de los documentos respectivos. El tono de *Política Estratégica Nacional de Estados Unidos* refleja claramente la diversidad de puntos de vista identificada por Wang Minmin: «Al estar resueltas las principales cuestiones que tienen que ver con la soberanía y en su posición como una (si no *la*) superpotencia actual, para Estados Unidos resulta natural concebir la opinión pública mundial como una especie de poder regulatorio impuesto. [...] Como poder global establecido, Estados Unidos se identifica con la opinión pública mundial como valedor de las normas morales globales» (Wang Minmin, 2002):

Las relaciones de Estados Unidos con China son una parte importante de nuestra estrategia para promover una región de Asia-Pacífico estable, pacífica y próspera [...] Los líderes chinos aún no han hecho la próxima serie de opciones fundamentales sobre el carácter de su Estado. Al intentar hacerse con capacidades militares avanzadas que pueden amenazar a sus

vecinos en la región de Asia-Pacífico, China está siguiendo una vía anticuada que, finalmente, obstaculizará su propia búsqueda de grandeza nacional. Con el tiempo, China descubrirá que la libertad social y política es la única fuente de esa grandeza. Ya cooperamos bien allí donde nuestros intereses coinciden [...] Afrontar [...] unas amenazas transnacionales representará un reto para China, que deberá abrirse más en relación con la información, promover el desarrollo de la sociedad civil y dar más importancia a los derechos humanos individuales. China ha empezado a seguir la vía de la apertura política, [...] sigue estando sin embargo muy comprometida con el gobierno nacional de partido único por parte del Partido Comunista. Para convertir a esa nación en verdaderamente responsable ante las necesidades y aspiraciones de sus ciudadanos, queda mucho trabajo por hacer. Sólo al permitir al pueblo chino pensar, reunirse y orar libremente puede alcanzar China su pleno potencial.. Esperamos que China cumpla con sus compromisos de no proliferación (*National Strategic Policy of the United States of America*, el subrayado es nuestro).

No hay paridad de estimación en este documento, y su contraste con la insistencia retórica en la igualdad, el beneficio mutuo y la reciprocidad de los textos oficiales chinos es notoria. En muchos sentidos, las relaciones con China deben basarse tanto en la forma como en el contenido. El desacuerdo respetuoso resulta aceptable, siempre que se de a China un estatus igualitario en el diálogo. La forma, el ritual y el protocolo (禮 *li*) han sido elementos básicos del pensamiento social y político chino desde la antigüedad. El contraste entre las políticas de la UE y de EEUU hacia China y la diferencia de la respuesta de China a ambas políticas ha sido ilustrada con bastante claridad por el reciente acuerdo UE-China sobre la limitación voluntaria a la exportación de textiles chinos. Tanto el gobierno como la prensa de China insistieron en elogiar a la UE por no tomar ninguna medida unilateral y por sentarse a hablar con China sobre la base del respeto mutuo e hicieron hincapié en criticar a EEUU por hacer lo contrario. La reciprocidad (恕 *shu*), no hacer a otro lo que uno no quiere que hagan consigo, ha sido siempre la clave para alcanzar el altruismo predicado por el confucianismo clásico, y sigue teniendo valor en la esfera de las relaciones internacionales, de acuerdo con el «espíritu de Shanghai» y la «vía ASEAN». Cuando se le preguntó cuál era la clave para su concepción de la ética, Confucio respondió que 忠恕 *zhongshu*, actuar de acuerdo con la reciprocidad, era el hilo conductor de todo su pensamiento.

Cuando China no recibe lo que en su percepción es un tratamiento igualitario, el término «discriminación política» queda de relieve. Un artículo reciente en *China & World Economy* analizaba la valoración preliminar de la UE sobre el «estatus de economía de mercado» de China, una de las más importantes preocupaciones chinas en política exterior junto con el levantamiento del embargo de armas de la UE, el mantenimiento de la «política de una sola China», la reforma de la ONU y la consolidación del multilateralismo en organizaciones como la OMC (fomentando el G20 como contrapeso al G7/8, el cultivo de la UE como contrapeso de EEUU), así como el regionalismo y la cooperación regional (China está promoviendo la creación de una zona de libre comercio basada en el marco ASEAN +3 y tiene la esperanza de hacer avanzar este proyecto en la cumbre de Asia Oriental que debe celebrarse en Kuala Lumpur a finales de este 2005, con la presencia, en calidad de observadores, de India, Australia y Nueva Zelanda). El no reconocimiento del «estatus de economía de mercado» por parte de la UE se describe como «un movimiento interesado». «La gente puede llegar fácilmente a la conclusión de que la UE solo reconocerá a China como economía de mercado si ese reconocimiento le resulta beneficioso. La política está cobrando más importancia que las soluciones técnicas en los procesos de decisión política, lo que da la impresión de que sólo el poder y la fuerza resultan útiles» (*Institute of Economic and Resources Management*). La percibida falta de reciprocidad y respeto mutuo es objeto de una crítica específica. «La UE no ha puesto en cuestión los argumentos y los datos proporcionados por China, sino que se ha limitado a poner de relieve las carencias que China reconoce en sus documentos y en los de otras fuentes. Dado un enfoque semejante, ¿qué sentido tiene exigir continuamente a China que proporcione una información relevante? Dado que la discusión interesa tanto a China como a la UE, la UE debe responder a la información proporcionada por China» (*Institute of Economic and Resources Management*). Al mismo tiempo, sin embargo, se expresa una actitud positiva general porque la respuesta de la UE fue un aplazamiento, no un rechazo del reconocimiento del «estatus de economía de mercado» de China. Cuando las razones para rechazar una petición china no se pueden considerar basadas en criterios objetivos, se alega «discriminación política». Lo mismo ocurre con el levantamiento, o no, del embargo de armas que impuso la UE después de la represión violenta de las manifestaciones populares en Beijing en 1989, y que EEUU prefiere que se mantengan. Las razones

alegadas no se perciben como objetivas; por lo tanto, desde el punto de vista chino son necesariamente políticas.

A modo de conclusión: ¿partituras de himnos o *jam sessions*?

La estrategia comunicativa que debe adoptar la UE en la construcción retórica de su diálogo con China en el marco del regionalismo debe ser plenamente consciente y sensible a los criterios del orden moral chino como han sido esbozados en este estudio y especificados en los «Cinco Principios» (respeto mutuo a la soberanía y a la integridad territorial, no agresión, no interferencia en los asuntos internos de los demás, igualdad y beneficios recíprocos y coexistencia pacífica), el «espíritu de Shanghai» y «la vía ASEAN», con especial énfasis en el reconocimiento mutuo, paridad de estimación y beneficios mutuos. Cualquier otro discurso será percibido, desde el punto de vista semiótico, como unilateralista y explotador. El respeto a la diversidad es fundamental, y la capacidad de armonizar la diversidad es una función principal del pensamiento político y cultural chino. «Armonía» y «paz» son la misma palabra en chino clásico: 和 *he* (和平 *heping* es la palabra moderna que significa «paz» y 和聲 *hesheng* es la palabra moderna que significa «armonía»). Así, toda práctica que produzca armonía, como la música o la cocina, será una forma de entrenamiento para el mantenimiento de la paz, la cohesión social y la solidaridad en la sociedad (o entre las naciones).

Que todos canten a partir de la misma partitura de himnos podría permitir cierta armonización, pero una metáfora más apropiada para el concierto de las naciones del mundo podría ser la de una *jam session*, que brinda a cada músico la oportunidad de hacer una contribución creativa e independiente a la armonía general del grupo. El antiguo pensador chino Yanzi (muerto en 493 d.n.e.) hizo una distinción entre «armonía» y «uniformidad» o «identidad».

La armonía [...] puede ser ilustrada con la cocina. El agua, el vinagre, los pepinillos, la sal y las ciruelas se usan para cocinar el pescado. A partir de estos ingredientes resulta un nuevo gusto, que no es ni el del vinagre ni el de los pepinillos. La uniformidad, por otro lado, puede asemejarse al intento de condimentar agua con agua, o confinar una pieza de música a una

sola nota. En ambos casos no hay nada nuevo. Aquí radica la distinción ente las palabras chinas *t'ung* [統 *tong*] y *ho* [和 *he*]. *T'ung* significa uniformidad o identidad, que es incompatible con la diferencia. *Ho* significa armonía, que no es incompatible con la diferencia; por el contrario, se produce cuando las diferencias se unen para formar una unidad. Pero para alcanzar la armonía las diferencias deben estar presentes precisamente en su proporción adecuada, que es *chung* [忠 *zhong*]. Así, pues, la función de *chung* [忠 *zhong*] consiste en alcanzar la armonía (Fung, 1960).

Ese es el mismo 統 *tong* que en 统治 *tongzhi*, «gobierno», el mismo 忠 *zhong* que en 忠恕 *zhongshu*, «actuar en reciprocidad», y el mismo 和 *he* que en «paz» y «armonía». Los conceptos básicos que subyacen en el pensamiento político chino tienen una larga y espléndida historia en la que las palabras tienen sus ancestros y los asuntos tienen su soberanía. Las relaciones maduras entre la UE y China en el marco del regionalismo exigen una sensibilidad en relación con ese linaje y esa soberanía, y una paridad de estimación en las estrategias comunicativas y diplomáticas.

Notas

1. El texto de este capítulo desarrolla, además de la ponencia impartida en el seminario CUIIMPB *Regionalismo y desarrollo en Asia*, un estudio preparado para un taller de la Comisión Europea dedicado a las relaciones UE-China, organizado por el *European Institute of Asian Studies* (EIAS) y Nomisa (*Economics & Politics of East Asian Cooperation, China's Role in this Process: Opportunities and Challenges for EU Policy*, Bruselas, Brainstorming Workshop, 16-17 de junio de 2005).

2. La ley de Moore es la observación empírica de que al actual ritmo de desarrollo tecnológico, la complejidad de un circuito integrado con respecto a un coste de componentes mínimo se duplicará en alrededor de 24 meses.

3. Las relaciones UE-China no están exentas de este proceso, como demuestra la retórica de los títulos de dos artículos recientes de un autor estadounidense y otro europeo: David Shambaugh, «China and Europe: The Emerging Axis» (Shambaugh, 2004); Frank Umbach, «EU's Links with China Pose New Threat to Transatlantic Relations» (Umbach, 2004). Por otra parte, hay también autores cuyo tratamiento de la «latinoamericanización de China» pone en duda las verdaderas intenciones de quienes proponen reformas democráticas cuyas consecuencias debilitarían a China y preservarían la hegemonía estadounidense (véase Gilboy, 2004; Gilboy y Heginbotham, 2004).

4. Véanse también Chow (1993, 1998, 2002), Fewsmith (2001), Liu y Tang (1993), Louie (1986, 2002), Louie y Hodge (1998) y Saussy (2001).
5. Este apartado del estudio está basado en Wang Minmin (2002).
6. Véanse Lakoff y Johnson (1999, 2003), Lakoff (2002).
7. Resulta interesante el hecho de que Yu describa el actual proceso de introducción de principios de buen gobierno local en China como «democracia incremental», en tanto que uno de los principales expertos de EEUU sobre el sistema de gobierno chino, Kenneth Lieberthal (Lieberthal, 1995), lo describe como «autoritarismo fragmentado»: son dos ejemplos contrastantes de la construcción del discurso cívico.

Bibliografía

- Chow, Rey (1993), *Writing Diaspora: Tactics of Intervention in Contemporary Chinese Cultural Studies*, Indiana University Press, Bloomington.
- (1998), *Ethics After Idealism: Theory-Culture-Ethnicity-Reading*, Indiana University Press, Bloomington.
- (2002), *The protestant ethnic and the spirit of capitalism*, Columbia University Press, Nueva York.
- Comisión Europea (2003), *A maturing partnership – shared interests and challenges in EU-China relations*, Documento COM (2003) 533 final, Bruselas, 10 de septiembre de 2003. <http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/com_03_533/com_533_en.pdf>
- (2005), *The UE's relations with China* <http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/index.htm>
- Fewsmith, Joseph (2001), *China since Tiananmen. The Politics of Transition*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Forum Barcelona (2004a), <<http://www.barcelona2004.org/eng/contenidos/>>
- (2004b), <http://www.barcelona2004.org/eng/banco_del_conocimiento/documentos/ficha.cfm?IdDoc=1676>
- (2004c), <<http://www.bcn.es/forum2004/english/desenvolupament.htm>>
- Fung, Yu-lan (1960), *A Short History of Chinese Philosophy*, Derek Bodde, ed. y trad., Macmillan, Nueva York.
- Gilboy, George J. (2004), «The Myth Behind China's Miracle», *Foreign Affairs*, nº 83:4 (julio/agosto), pp. 33-48.
- Gilboy, George J. y Eric Heginbotham (2004), «The Latin Americanization of China?», *Current History*, nº 103:674 (septiembre), pp. 256-261.
- Golden, Seán (2000), «From the Society of Jesus to the East India Company: A Case Study in the Social History of Translation», en Marilyn Gaddis Rose,

- ed., *Beyond the Western Tradition. Translation Perspectives XI*, State University of New York at Binghamton Press, Binghamton, pp. 199-215.
- (2004), «Valores asiáticos y multilateralismo», en Seán Golden, ed., *Multilateralismo versus unilateralismo en Asia: el peso internacional de los «valores asiáticos»*, CIDOB edicions, Barcelona, pp. 103-132.
- (2005), «Cultura y sociedad: visión general», *Anuario Asia-Pacífico*, Fundación CIDOB, Casa Asia, Real Instituto Elcano, Barcelona, pp. 351-360.
- Graham, Angus Charles (1989), *Disputers of the Tao: Philosophical Argument in Ancient China*, Open Court, Chicago.
- Guo, Chengwu (1975), *Ancient Chinese Political Theories*, The Commercial Press, Shanghai.
- He, Zhaowu y Jinzhi Bu (1998), *An Intellectual History of China*, Foreign Languages Press, Beijing.
- Inglehart, Ronald y Wayne E. Baker (2000), «Modernization, Cultural Change and the Persistence of Traditional Values», *American Sociological Review*, nº 65:1, pp. 19-51.
- Institute of Economic and Resources Management, Beijing Normal University (2005), «Review of the EU's Preliminary Assessment of China's Market Economy Status», *China & World Economy*, nº 13:2 (marzo/abril), pp. 54-63.
- Kagan, Robert (2002), «Power and Weakness», *Policy Review online*, <<http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html>>.
- Kung-chuan Hsiao (1979), *A History of Chinese Political Thought*, Princeton University Press, Princeton.
- Lakoff, George (2002), *Moral Politics. How Liberals and Conservatives Think*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Lakoff, George y Mark Johnson (1999), *Philosophy in the Flesh: The Embodied Mind and its Challenge to Western Thought*, Basic Books, Nueva York.
- y — (2003), *Metaphors We Live By*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Lau, D.C., ed. y trad. (1963), Lao Tzu [Laozi], *Tao Te Ching*, Penguin Books, Baltimore.
- Lewis, Mark Edward (1999), *Writing and Authority in Early China*, State University of New York Press, Albany.
- Lieberthal, Kenneth (1995), *Governing China. From Revolution through Reform*, W. W. Norton & Company, Nueva York y Londres.
- Liu, Kang y Xiaobing Tang (1993), *Politics, Ideology and Literary Discourse in Modern China*, Duke University Press, Durham.
- Liu, Lydia H (1995), *Translingual Practice. Literature, National Culture, and Translated Modernity—China, 1900-1937*, Stanford University Press, Stanford.
- (2004), *The Clash of Empires. The Invention of China in Modern World Making*, Harvard University Press, Cambridge y Londres.

- Louie, Kam (1986), *Inheriting Tradition: Interpretations of the Classical Philosophers in Communist China 1949-1966*, Oxford University Press, Oxford.
- (2002), *Theorising Chinese Masculinity: Society and Gender in China*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Louie, Kam y Bob Hodge (1998), *The Politics of Chinese Language and Culture*, Routledge, Londres.
- Lu, Xing (1998), *Rhetoric in Ancient China, Fifth to Third Century, B.C.E.: A Comparison with Classical Greek Rhetoric*, University of South Carolina Press, Columbia.
- Mantaha, Zainal y Seán Golden, eds. (2004), *Regionalism in Asia and Europe and Implications for Asia-Europe Relations (10-24 de noviembre de 2002, Barcelona, España)*, Asia-Europe Foundation, Singapur.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (2003), *China's EU Policy Paper*, Beijing, octubre. <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zjzg/xos/dqzzywt/t27708.htm>>
- (2004), *Shanghai Cooperation Organization*, Beijing, julio. <<http://www.mprc.gov.cn/eng/topics/sco/t57970.htm>>
- Poch, Rafael (2003), «Cuando informamos sobre China», conferencia presentada en el seminario organizado para periodistas españoles establecidos en Asia, Barcelona, diciembre de 2003.
- Ramo, Joshua Cooper (2004), *The Beijing Consensus*, The Foreign Policy Centre, Londres, <<http://fpc.org.uk/fsblob/244.pdf>>
- Saussy, Haun (2001), *Great Walls of Discourse*, Harvard University Press, Cambridge.
- Seal of the President of the United States (2002), *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, Washington. <<http://www.state.gov/documents/organization/15538.pdf>>
- Shambaugh, David (2004), «China and Europe: The Emerging Axis», *Current History*, n° 103:674 (septiembre), pp. 243-248.
- Umbach, Frank (2004), «EU's Links with China Pose New Threat to Transatlantic Relations», *European Affairs*, n° 5:2, European Institute, Washington, pp. 38-47.
- Wang Hui (2003), *China's New Order. Society, Politics, and Economy in Transition*, Theodore Hutters, ed., Harvard University Press, Cambridge y Londres.
- Wang Minmin (2002), «Comparison of Chinese and American Views on World Opinion: A Rhetorical Study of Media Reports», en Xing Lu, Wenshan Jia y D. Ray Heisey, eds., *Chinese Communication Studies*, Ablex Publishing, Westport y Londres, pp. 213-225.
- World Bank (1992), *Governance and Development*, World Bank, Washington.
- Yu, Keping (documento chino), <<http://www.gongfa.com/yukpzhibi.htm>>.
- Yu, Keping (2000), *Toward an Incremental Democracy and Governance: Chine-*

se Theories and Assessment Criteria, European Institute for Asian Studies, Bruselas. <<http://www.eias.org/publications/briefing/1999/incdemocracy.pdf.pdf>>

Zürcher, Eric (1994), «Jesuit Accommodation and the Chinese Cultural Imperative», en David E. Mungello, ed., *The Chinese Rites Controversy. Its History and Meaning*, Steyler Verlag, Nettetal.

Integración regional y competencia en el sureste asiático; persistente pobreza y desigualdad en Filipinas: consideraciones desde el campo

Saturnino M. Borrás Jr.

1. Introducción

En los últimos diez o veinte años han proliferado las iniciativas de integración regional en diferentes partes del mundo. Mientras que hay gran diversidad entre esas instancias regionales, y también en el interior de cada una de ellas, diferentes países comparten, en alguna medida, un interés común; a saber, el incremento del comercio, las inversiones y las migraciones intrarregionales, así como una interacción más coordinada a escala regional con el resto de la comunidad internacional/multilateral para proteger sus intereses nacionales. Dentro de esta amplia perspectiva Walden Bello ha subrayado los fundamentos y los requisitos de la integración regional en el sureste asiático:

Para el sureste asiático, a la luz de la competencia planteada por China, la UE y Estados Unidos a escala global, es importante tomar en serio la integración regional. Resulta cada vez menos realista pretender sobrevivir como economías nacionales sin volverse parte de un bloque económico mayor que coordine políticas comerciales, financieras, tecnológicas, inversiones y desarrollo, en un mundo en el que los grandes bloques económicos se convierten en los jugadores clave. En pocas palabras, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) debe convertirse en una realidad, y ello sólo puede hacerse mediante una combinación de voluntad política y de democratización del proceso de integración regional (Bello, 2004:16).

Existen dos grandes supuestos generales sobre las ventajas que acarrea la integración regional a sus países miembros. En primer lugar, se acepta

que habrá un aumento del volumen del comercio intrarregional, las inversiones y las migraciones, lo que impulsará la economía regional y las nacionales y, a partir de un «efecto goteo», se reducirán la pobreza y la desigualdad entre los países y en el interior de éstos. En segundo lugar, se supone que hay un «actor único», la instancia regional que actuará al unísono para proteger su interés regional con respecto a otros bloques regionales o a los actores multilaterales mayores.

Sin embargo, tal como explicaron te Velde, Page y Morrissey, el impacto de la integración regional en el desarrollo y contra la pobreza, más que empíricamente demostrado, se da conceptualmente por supuesto. En particular, estos autores lamentan que la mayor parte de los estudios sobre integración tiendan a concentrarse en la naturaleza, condiciones, ritmo, amplitud y dirección del comercio, inversiones y migraciones a escala regional, pero que estos estudios raramente se ocupen del impacto de las disposiciones regionales en la pobreza a escala nacional. Hacen un llamamiento a la realización de más estudios empíricos sobre esa cuestión y proponen una manera más concreta de investigar los efectos sobre la pobreza de la integración regional, examinando los vínculos entre la integración regional y la pobreza (y la desigualdad) a escala nacional. Sus propios estudios preliminares les han llevado a concluir que, efectivamente, la integración regional ha supuesto un mayor volumen de comercio intrarregional, de inversión y de migraciones, pero que los beneficios de este crecimiento económico regional se han distribuido de manera desigual entre los países y en el interior de ellos, y que el resultado real en relación con la pobreza a escala nacional suele estar por debajo del nivel prometido por los defensores del libre comercio regional (te Velde *et al.*, 2004).

Siguiendo a te Velde *et al.*, el presente capítulo explora la relación dinámica entre la integración regional por un lado y la pobreza y desigualdad en el ámbito nacional por otro, centrándose en el caso del sureste asiático y las Filipinas. El del sureste asiático es un caso que es importante examinar, porque es una región con una larga historia de procesos de integración (por ejemplo ASEAN),¹ alberga algunas de las economías más dinámicas del mundo en las últimas dos o tres décadas y geográficamente está cerca de países que son importantes —desde el punto de vista estratégico— en comercio e inversiones, o sea los países de Asia Nororiental (Robison y Hewison, 2005). Para colocar al sureste asiático en una perspectiva comparativa global en términos del grado de

integración regional a lo largo del tiempo nos basamos en un índice de integración regional construido por te Velde *et al.* (véase el cuadro 1). El índice muestra que, en lo que respecta al comercio y la inversión, la región americana ha sido la más integrada, seguida del sureste asiático. De hecho, el volumen de comercio intrarregional, de inversiones y de migraciones ha crecido significativamente en el sureste asiático a partir de los primeros años de la década de los noventa, declarándose una tasa de crecimiento media de alrededor de 12% anual entre 1996 y 2004, responsable de alrededor de la cuarta parte del comercio regional en la región de ASEAN en 2003 (ASEAN, 2004).

CUADRO 1

Variaciones del índice de integración regional entre regiones y a lo largo del tiempo

Fecha de establecimiento	Disposiciones sobre inversiones			Disposiciones comerciales		
	1970s	1980s	1990s	1970s	1980s	1990s
NAFTA (1994)	0	0	3 (1994)	0	0	2 (1994)
MERCOSUR (1991)	0	0	2 (1994)	0	0	3 (1991)
CARICOM (1973)	0	1 (1982)	2 (1997)	1 (1973)	2	3 (1997)
PACTO ANDINO (1969)	-1 (1970)	1 (1987)	2 (1991)	1	1	2 (1993)
ASEAN	0	1 (1987)	2 (1996) 3 (1998)	1	1	1
SADC (1992)	0	0	1 (1992)	0	0	1 (1992)
COMESA (1994)	0	0	1 (1994)	0	0	1 (1994)

Notas: los años entre paréntesis indican cuándo se anunciaron determinadas disposiciones.

Índice de inversiones 0: si no pertenece al grupo; 1: si hay algunas disposiciones sobre inversiones en la región (como en COMESA, SADC); 2: si hay disposiciones de inversión avanzadas en la región (por ej. mejora de la protección al inversor en ASEAN); 3: si hay disposiciones de inversión completas en la región (por ej. el capítulo XI de NAFTA); -1: si hay disposiciones más restrictivas (restricciones a la inversión extranjera en el P. Andino en la década de 1970).

Índice comercial 0: si no pertenece al grupo; 1: si hay algunas disposiciones (por ej. preferencias arancelarias); 2: si hay aranceles intrarregionales bajos (cercanos a) cero; 3: si hay aranceles intrarregionales externos bajos (cercanos a) cero.

FUENTE: te Velde *et al.* (2005: 2).

En este capítulo se explora la relación entre integración regional y desarrollo, pobreza y desigualdad nacional. El rastreo de las vinculaciones entre la integración regional en el sureste asiático y la pobreza y la desigualdad a escala nacional lleva nuestro lente analítico a las Filipinas, que es un buen estudio de caso porque constituye una anomalía en la región. Filipinas tenía una de las economías más estables y con crecimiento más rápido de la región inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, pero más tarde se quedó atrás y desde la década de 1980 ha sido superada por Indonesia, Malasia y Tailandia. Su actual crecimiento económico es modesto y sigue estando muy por detrás del de los demás países; y la incidencia de la pobreza y el grado de desigualdad nacional diferencia a este país de sus vecinos económicamente más dinámicos.

En este capítulo demostramos que, efectivamente, el volumen de comercio intrarregional, de inversiones y de migraciones, así como las interacciones y transacciones de la región con otros bloques regionales comerciales y con otros países, ha aumentado con el tiempo. El presente trabajo muestra, sin embargo, que las inversiones que provienen de dentro y de fuera de la región se han distribuido de manera desigual en ésta, beneficiándose Filipinas mucho menos que los demás países. También muestra que, mientras que el volumen del comercio ha crecido indudablemente durante las dos décadas pasadas, su impacto en Filipinas parece tener tanto elementos favorables como desfavorables. Mientras que facilitó la entrada de cereales baratos a los hogares pobres urbanos del país, al mismo tiempo afectó negativamente a los productores de alimentos de subsistencia del campo. Filipinas ha perdido un terreno sustancial en varios productos de exportación, como electrónica, vestimenta y productos agrícolas, exactamente los mismos productos con los que sus vecinos asiáticos han desarrollado competitividad comercial dentro y fuera de la región. De hecho, mientras que ASEAN ha sido un terreno de cooperación e integración, también ha sido un terreno de competencia entre países con bienes y servicios muy similares que ofrecer dentro y fuera de la frontera regional. A partir de principios de la década de 1990, cuando en Filipinas se llevaron a cabo unas reformas neoliberales de gran alcance, coincidiendo con los avances decisivos en el aumento de la integración regional, Filipinas ha pasado de ser un país agroexportador neto a un país agroimportador neto. Y dado que el 75% de los filipinos son campesinos pobres, el impacto negativo de esa transformación es ciertamente importante. Por último, punto fuerte de la integración re-

gional para Filipinas es la migración, dado que Filipinas se ha convertido en el principal abastecedor de trabajo barato de la región (y de Asia Nororiental): de trabajadoras domésticas, obreros de la construcción y de fábricas y de animadores. En la actualidad hay cientos de miles de trabajadores filipinos desparramados en Asia Suroriental y Oriental que envían remesas de dinero ganado con mucho esfuerzo a sus familias de Filipinas, siendo ésta, efectivamente, una manera concreta en la que la integración regional ha actuado a favor de los pobres en Filipinas.

El resto del capítulo se organiza como sigue: en el apartado 2 se presenta un cuadro general de las tendencias de desarrollo nacional en Filipinas, mientras que en el apartado 3 se analiza la pobreza y la desigualdad persistentes. En el apartado 4 se examina la pérdida de competitividad regional y global del país, en tanto que en el apartado 5 se hacen unas breves consideraciones finales.

2. Desarrollo nacional: antecedentes y estrategia actual

Tendencias históricas del desarrollo nacional, de los años cincuenta a la actualidad

Durante más de dos décadas después de la Segunda Guerra Mundial Filipinas fue uno de los países de Asia con tasas de crecimiento anual más importantes, de una media de alrededor del 6% (véase el cuadro 2). Las exportaciones de productos agrícolas y forestales estuvieron entre los principales mecanismos de crecimiento durante este período. La década 1970-1980 había registrado unas tasas de crecimiento igualmente llamativas, de un 6,3% de promedio anual.² Sin embargo, la expansión económica de este período estuvo impulsada, en gran medida, por el endeudamiento externo (Balisacan y Hill, 2003: 10). El régimen de Ley Marcial impuesto por Ferdinand Marcos en 1972 era apoyado, en gran medida, por las instituciones financieras internacionales (Bello *et al.*, 1982). Durante ese período, los vecinos de Filipinas, es decir, Indonesia, Malasia y Tailandia, también pudieron mantener un elevado crecimiento económico. La década siguiente, sin embargo, constituyó el período en el que Filipinas pasó a diferenciarse del resto de sus vecinos.

CUADRO 2
*Crecimiento medio del PIB en algunos países de Asia Suroriental,
 1950-2000 (% p.a.)*

País	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Filipinas	6,5	5,1	6,3	1,0	3,2
Indonesia	4,0	3,9	7,6	6,1	4,2
Malasia	3,6	6,5	7,8	5,3	7,0
Tailandia	5,7	8,4	7,2	7,6	4,2

FUENTE: Balisacan y Hill (2003: 7).

Durante el período 1980-1990, el crecimiento medio de Filipinas era apenas del 1,0% mientras que el de sus vecinos fue de 5 a 7 veces más alto. La causa inmediata de los problemas económicos fue la crisis política que empezó en 1983,³ aunque algunos observadores han señalado que la naturaleza del auge económico de la década de 1970, impulsado por el endeudamiento externo, no habría permitido que se mantuviera en ningún caso, particularmente cuando gran parte del dinero prestado no se destinó realmente a las inversiones productivas, sino que fue a parar a los bolsillos de los Marcos y de sus allegados, y también a los de los militares.⁴

En el período transcurrido entre 1990-2000 Filipinas experimentó una recuperación económica modesta, llegando a alcanzar un crecimiento del 3,2%, por debajo del 4,2% de Indonesia y Tailandia y muy por debajo del 7,0% de Malasia. Pero debe señalarse que estos últimos tres países sufrieron mucho con la crisis asiática de 1997 (véase el cuadro 3, especialmente el año 1998).⁵ Filipinas, el país relativamente menos integrado de la región de ASEAN, fue el relativamente menos afectado por la crisis, causada por la rápida salida de capitales especulativos, que según se calcula rondaban los 100.000 millones de dólares y que estaban sobreinvertidos en propiedad inmobiliaria y sectores financieros y bancarios (Bello *et al.*, 2004). En general, las modestas tasas de crecimiento que Filipinas logró en la década de 1990 se han sostenido hasta ahora en el marco de unas tendencias económicas relativamente estables en Asia Suroriental (véase el cuadro 3).

CUADRO 3
Tasas comparadas del crecimiento del PIB de algunos países del sureste asiático (en porcentajes)

País	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Filipinas	0,3	2,1	4,4	4,7	5,8	5,2	-0,3	3,4	4,4	3,0	4,3	4,7	6,3
Malasia	8,9	9,9	9,2	9,8	10	7,3	-7,4	6,1	8,9	0,3	4,1	5,3	7,8
Indonesia	7,2	7,3	7,5	8,4	7,6	4,7	-13,1	0,8	4,9	3,3	3,7	3,9	4,4
Tailandia	8,1	8,4	9,0	9,2	5,9	-1,4	-10,5	4,4	4,8	2,1	5,4	6,7	6,4

FUENTE: NEDA (2004: 3).

Tras este repaso general de las pautas en el desarrollo nacional, resulta relevante preguntarse por qué razones Filipinas ha quedado atrás en relación con sus vecinos en términos de desarrollo económico. La mayor parte de los observadores están de acuerdo en que el período que debe examinarse es el de la década de 1980, porque desde la década de 1950 a la de 1970 las tasas de crecimiento nacional de Filipinas eran tan impresionantes como las de sus vecinos. Resulta comprensible, desde luego, que la crisis política que sacudió al país en el período 1983-1986 fue una causa inmediata de la crisis económica. Pero el país no consiguió recuperarse tras la transición del régimen en 1986, mientras que Indonesia, Malasia y Tailandia siguieron registrando elevadas tasas de crecimiento.

Los observadores han señalado tres factores interrelacionados como causas de la incapacidad de Filipinas de evolucionar a la par de sus vecinos a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta. En primer lugar, Filipinas recibió un importe menor de inversiones japonesas (en comparación con Indonesia, Malasia y Tailandia) entre 1985 y 1990, una inversión que demostró ser clave en el sureste asiático, tanto en términos del volumen de las inversiones como del momento en que se hicieron. Durante este período se invirtió un importe de moneda japonesa equivalente a 51.000 millones de dólares en Asia-Pacífico. Según Walden Bello, el motivo del flujo masivo de capital proveniente de Japón fue el «Acuerdo del Plaza» de 1985. «Al elevar considerablemente el valor del yen en relación con el dólar [...] este acuerdo hizo que producir en Japón resultara prohibitivo en términos de costes laborales, obligando a los ja-

poneses a trasladar los procesos más intensivos en mano de obra de sus operaciones manufactureras a regiones de bajos salarios, especialmente a China y el sureste asiático» (Bello, 2004: 19). Durante este período se invirtió un total de más de 15.000 millones de dólares en el sureste asiático: Indonesia obtuvo 3.100 millones, Tailandia 10.000 millones y Malasia 2.200 millones. El momento era excelente para estos países porque también entonces las instituciones financieras internacionales empezaron a reducir los préstamos, debido a la crisis de la deuda en los países en desarrollo. Unas sustanciosas inversiones provenientes de Taiwan, Hong Kong y Corea del Sur siguieron a estas inversiones japonesas, aumentando aún más las inversiones totales de los países receptores. Así, por ejemplo, con las inversiones combinadas de Japón, Taiwan y Hong Kong, Tailandia obtuvo un total de 24.000 millones de dólares durante este período. En cambio, Filipinas obtuvo 797 millones. De este modo, «Filipinas apenas estaba integrada en la dinámica economía industrial regional que se estaba construyendo en torno al centro japonés» (Bello, 2004: 20). La combinación de la inestabilidad política (hubo alrededor de una docena de intentos de golpes militares en la segunda mitad de la década de 1980) y de mercado interno débil fueron las razones más probables por las que los inversores japoneses no hicieron del país un destino importante para sus inversiones (Bello, 2004).

En segundo lugar, la Administración de Corazón Cojuangco-Aquino (1986-1992) se había comprometido a devolver toda la deuda extranjera de Filipinas contraída durante la dictadura de Marcos, la mayor parte de la cual no se destinó a los proyectos de desarrollo proyectados. Esta actitud resultó tener un efecto debilitador sobre la economía nacional, porque desde 1986 alrededor de la mitad del presupuesto anual del país se ha destinado automáticamente al servicio de la deuda, sin dejar prácticamente nada para inversiones productivas y servicios sociales.

En tercer lugar, en comparación con sus vecinos Filipinas tiene la distribución de renta más desigual y la propiedad de la tierra menos equitativa. La tierra es un recurso clave en las sociedades del sureste asiático, en las que la agricultura sigue siendo fundamental para la capacidad y la autonomía de los campesinos pobres para construir, defender y mantener sus medios de vida. La estructura agraria desigual es una de las principales causas de pobreza rural persistente en Filipinas (Putzel, 1992). La estructura agraria desigual ha provocado y perpetuado la división social y la inestabilidad política,⁶ situación que probablemente ha influido en la

decisión de los inversores extranjeros de elegir, en lugar de Filipinas, a otros países del sureste asiático para sus inversiones. Ello afecta especialmente a Filipinas porque alrededor de la mitad de la población vive en áreas rurales, algo más de la mitad de la fuerza de trabajo activa es rural y el 75% de los pobres del país viven en el campo.

Es muy probable que la combinación de estos tres factores haya influido significativamente en el retroceso del desarrollo económico en Filipinas que empezó en la segunda mitad de la década de 1980, lo que a su vez causó la paulatina diferenciación del país con respecto a sus vecinos. Éstos están también entre las principales razones que explican los problemáticos términos de la inserción del país en una economía regional rápidamente liberalizada. Una mirada más de cerca a la estructura de la economía de Filipinas podría esclarecer las cuestiones planteadas hasta ahora.

En la década pasada, y siguiendo pautas similares a las de Indonesia, Malasia y Tailandia, la proporción del sector agrícola en el PIB de Filipinas disminuyó desde alrededor de un tercio durante las décadas de 1960-1970 a alrededor de un quinto en la actualidad. Durante el mismo período, el sector industrial registró un incremento marginal, acabando por estancarse por debajo del 30%. El principal causante del desarrollo económico fue la expansión impresionante del sector servicios, que creció desde alrededor del 30% a alrededor del 50% del PIB en el mismo período. El sector agrícola ha seguido siendo un sector clave, con una proporción actual de un quinto del PIB y dos quintos del empleo. Pero tal como Balisacan y Hill han explicado, cuando «se adapta una definición más amplia, que abarca el procesamiento agrícola y las actividades relacionadas, el porcentaje indirecto [de la agricultura] sube a alrededor del 40 y el 67% respectivamente» (Balisacan y Hill, 2003: 25). Sin embargo, el desempeño del sector agrícola filipino entre 1980 y 2000 fue pobre, a un promedio del 1,4%, por debajo del 3,7% de Indonesia, el 2,7% de Malasia y el 2,6% de Tailandia (David, 2003: 177).⁷

Por lo tanto, si observamos el desarrollo económico nacional y el empleo en Filipinas hay que examinar más de cerca el sector agrícola y rural, debido a la enormidad de su participación en la economía total y en los medios de vida del pueblo. Y si por desarrollo nacional queremos decir erradicación real de la pobreza y reducción de las desigualdades, también a ese respecto el campo es el lugar en el que hay que buscar respuestas, porque tres cuartas partes de los pobres del país son pobres

rurales. Así, pues, si la integración regional está vinculada al desarrollo, entonces en el contexto de Filipinas resulta relevante un punto de vista crítico desde el campo.

Metas oficiales y estrategia para erradicar la pobreza y alcanzar el desarrollo

De 2001 a 2004 Filipinas ha experimentado unas tasas de crecimiento alentadoras y sostenidas.⁸ Igual que ocurrió en los años 1980-1990, el impulso clave al crecimiento en 2001-2004 lo dio el sector servicios. Dentro de este sector el auge se debió en gran medida a la rápida expansión del sector de las comunicaciones, que incluye «centros de llamadas/contactos», «externalización de procesos empresariales» y desarrollo de *software*. Según el Gobierno, «el sector comercial también ha tenido un muy buen desempeño debido a un importante gasto personal de los consumidores, que ha estado sustentado por el constante crecimiento del sector agrícola y por las remesas de los trabajadores filipinos en el exterior...» (NEDA, 2004: 3). Los cálculos del número total de los trabajadores filipinos en el exterior oscilaban entre el 7 y el 10% de la población, o entre 5,6 y 8 millones de personas, respectivamente. Las remesas anuales de los filipinos en el extranjero se calculaban entre el 10 y el 15% del PIB del país, o entre 8.000 y 12.000 millones de dólares.⁹ Además, durante el período 2001-2003, el sector agrícola experimentó una tasa de crecimiento medio del 3,8%, aunque gran parte de estos logros se debió más al buen tiempo que a la intervención del Gobierno. En el mismo período, el crecimiento del sector industrial fue de un promedio anual del 2,8% (NEDA, 2004: 4). Las modestas tasas de crecimiento del período 2001-2004 han llevado a los planificadores económicos gubernamentales a aspirar a más y a enfrentarse al persistente problema de la pobreza, comprometiéndose a reducir a la mitad el número de personas pobres en 2010 y a mantener o incluso a aumentar el nivel de las tasas de crecimiento económico. El principal problema identificado por el Gobierno es el déficit fiscal. La deuda externa actual del país es de 59.000 millones de dólares (World Bank, 2004).¹⁰ Y para alcanzar sus objetivos de desarrollo en 2010 se han renovado los esfuerzos para mejorar la recaudación de impuestos y ampliar la base impositiva, así como para aumentar los ingresos de exportaciones de bienes y servicios y las remesas de los filipinos en el exterior, mientras se sigue reduciendo el gasto público.

Para alcanzar los objetivos de crecimiento del desarrollo, el Gobierno está siguiendo actualmente estrategias que podrían mejorar y/o aumentar la competitividad global en varios productos de exportaciones. Esto puede hacerse, según el principal órgano de planificación económica del Gobierno, «manteniendo el coste de los productos alimenticios y otros productos básicos a unas tasas competitivas mediante una mayor productividad, reduciendo los costes de transporte y distribución mediante mejores infraestructuras de transporte e infraestructuras digitales [...] precios de energía más competitivos [...] movilizándolo y aumentando el conocimiento para aumentar la productividad y enfrentándose a la corrupción y simplificando los procedimientos empresariales» (NEDA, 2004: 6-7). El apoyo a las empresas micro, pequeñas y medianas, así como a las agroempresas, se ha identificado como un elemento crucial de la estrategia. Asimismo, ésta se basa también en la «maximización del uso de los recursos naturales del país y de la ventaja geográfica competitiva para obtener riqueza elaborando proyectos en minería [...] reforestación y maximizando el uso de recursos de la meseta». Y «dadas las restricciones fiscales, el plan de inversiones prioritarias deberá centrarse en áreas en que Filipinas tiene ventajas en recursos naturales y humanos. Estas se identifican como: industrias vinculadas a las telecomunicaciones [...] turismo, vestimenta, joyería, servicios/cuidados médicos [...] electrónica, industria automotriz, agroempresas/cultivos marinos y astilleros». Esta estrategia de inversiones con crecimiento impulsado por las exportaciones «se espera que impulsará a los sectores industriales: minería, manufacturas, construcción y empresas públicas. Se espera que el crecimiento industrial suba del modesto porcentaje de 4,4-5,2% en 2004 al 8,5-9,5% en 2010;» el sector servicios crecerá, presumiblemente, de 5,7-6,6% en 2004 a 7,2-8,2% en 2010, mientras que la agricultura crecerá a un 4-5% desde ahora hasta 2010, dependiendo su crecimiento del plan de desarrollar dos millones de hectáreas de «nuevas» tierras para las agroempresas (NEDA, 2004: 7).

Con estos objetivos y estrategias de desarrollo, el Gobierno predice que la incidencia de la pobreza caerá 10 puntos porcentuales desde 2000 a 2010, mientras que la desigualdad caerá al mismo ritmo en el mismo período de tiempo (NEDA, 2004: 8).¹¹

Los objetivos oficiales para lograr crecimiento económico y reducción de la pobreza y de la desigualdad por medio de una estrategia de inversiones impulsada por las exportaciones tienen pocas probabilidades de alcanzarse. Ello es así porque persisten dos de las razones por las que

Filipinas se ha diferenciado desde la década de 1980 de los países económicamente más dinámicos de la región. En primer lugar, el agotamiento de los recursos fiscales debido al tipo de política de devolución de la deuda, así como la desigual distribución de los ingresos y recursos productivos, y en segundo lugar, porque incluso en sectores (como la electrónica, la vestimenta o la agricultura) en los que Filipinas era competitiva en relación con los competidores regionales y globales, el país ha perdido un considerable terreno en la década pasada. Y desgraciadamente, excepto en lo que respecta a unos pocos sectores (por ejemplo comunicaciones y trabajadores filipinos), éstos son los mismos sectores que el Gobierno ha identificado actualmente como «ganadores de exportaciones».

3. Pobreza y desigualdad persistentes

La incidencia de la pobreza en Filipinas ha sido mayor que en Indonesia, Malasia y Tailandia, y la tasa de la reducción de la pobreza más lenta que en esos países. El análisis y el informe sobre la pobreza en Filipinas publicado por el Banco Asiático de Desarrollo (*Asian Development Bank*, ADB) en 2005, mostraba que «la incidencia de la pobreza de las familias cayó un 10,5% en el período 1985-2000» (o de un 44,2 a un 33,7%, véanse los cuadros 4 y 6), pero que «el efecto quedó anulado por las altas tasas de crecimiento de la población, de 2,3% por año». En 2004, de los cuatro países (que son miembros originarios de la ASEAN),¹² Filipinas tiene el mayor porcentaje de personas que viven con menos de 1 dólar al día, de 14,6%, comparado al 7% de Indonesia y a los niveles de Malasia y Tailandia casi inexistentes. El PIB real de Filipinas en 2000 estuvo muy por debajo de los de Malasia y Tailandia, aunque es un poco más alto que el de Indonesia (véase el cuadro 4).

Filipinas tiene también la tasa de crecimiento de población más elevada, si se compara con las de Indonesia, Malasia y Tailandia (véase el cuadro 4). Por ello, mientras que la incidencia de la pobreza en el país disminuyó, el número real de pobres en realidad se incrementó. En 2000 había 4 millones más de pobres que en 1985 (ADB, 2005: xii).

CUADRO 4
La pobreza en algunos países del sureste asiático

País	% de personas que viven con menos de 1 dólar diario (año más reciente)	Tasa media de crecimiento de la población en 2003	PIB real per cápita en dólares de 2000 (precios de 1995)
Filipinas	14,6	2,36	1.167
Indonesia	7,00	1,52	994
Malasia	< 2	1,86	4.797
Tailandia	< 2	0,95	2.805

FUENTE: CPRC, 2005:102 (excepto para los datos sobre población).

Además, el grado de desigualdad es también más elevado en Filipinas, en comparación con Indonesia y Tailandia (véase el cuadro 5). Y mientras que el grado de desigualdad en Filipinas es comparable al de Malasia, debe señalarse que esta última tiene un PIB real per cápita mucho más alto y un porcentaje casi inexistente de personas viviendo con menos de 1 dólar al día.

CUADRO 5
Desigualdad en algunos países del sureste asiático

País	Porcentaje de los ingresos del 20% inferior	Porcentaje de los ingresos del 40% inferior	Índice de Gini de desigualdad	Año al que se refieren los datos de distribución de ingresos	PIB real per cápita, dólares de 2000 (precios de 1995)
Filipinas	5,4	14,2	46,2	1997	1.167
Indonesia	9,0	21,5	31,7	1999	994
Malasia	4,4	12,5	49,2	1997	4.797
Tailandia	6,4	16,2	41,4	1998	2.805

FUENTE: CPRC (2005: 102, 116).

La pobreza de Filipinas es un fenómeno rural. Según el informe del ADB, «de los 26,5 millones de pobres del país en 2000, 7,1 eran urbanos y 19,4 viven en zonas rurales. En otras palabras, casi el 75% de los pobres son pobres rurales» (ADB, 2005: 64). Y la incidencia de la pobreza en los hogares rurales en el período 1985-2000 apenas ha cambiado. Era del 56,7% y del 55,8% en 1985 y 2000, respectivamente (ADB, 2005).

CUADRO 6
Incidencia de la pobreza de las familias en Filipinas, 1985-2000 (%)

	1985	1988	1991	1994	1997	2000
Filipinas	44,2	40,2	39,9	35,5	31,8	33,7
Familias urbanas	33,6	30,1	31,1	24,0	17,9	19,9
Familias rurales	50,7	46,3	48,6	47,0	44,4	46,9

FUENTE: ADB (2004: 19).

La persistente pobreza rural puede explicarse en parte por el estado de la agricultura con relación a otros sectores de la economía durante las últimas décadas. El valor añadido bruto (VAB) de la agricultura era apenas de 1,0% en 1980-1990 y 1,8% en 1990-2000 en Filipinas, en comparación con el VAB mucho más elevado de Indonesia, Malasia y Tailandia en el mismo período. Al mismo tiempo, el valor añadido por trabajador durante el período 1970-2000 también reflejó el pobre desempeño del sector agrícola: estaba casi estancado, yendo de 15.800 pesos en 1970 a 17.100 pesos en 2000, lo que contrasta con el sector industrial, que pasó de 62.300 a 72.000 pesos, y el sector servicios, con 36.600 y 32.400 pesos respectivamente (Balisacan y Hill, 2003: 13). Así pues, pese al modesto crecimiento de la agricultura durante la década de 1990, éste no se trasladó a ganancias reales de valor añadido en los hogares rurales. La agricultura filipina no consiguió cumplir la promesa de la Revolución Verde inaugurada a principios de la década de 1970.¹³

Si con la integración regional deben cumplirse los objetivos de erradicación de la pobreza y reducción de la desigualdad, entonces el sector agrícola debería ser (re)valorado de manera apropiada. Dada la enormidad de la proporción del componente rural en la población pobre

del país, es correcto que las estrategias de desarrollo tomen en consideración el sector agrícola. La agencia de planificación económica gubernamental señaló acertadamente: «La agricultura es la piedra angular de la economía rural. La mayor parte de los filipinos viven en las zonas rurales, incluyendo la fuerza de trabajo del país [...] La agricultura es la fuente principal de las materias primas en la que se basa el resto de la economía» (NEDA, 2004: 9).

4. La pérdida de competitividad regional y global

A lo largo del tiempo y por diversas razones, Filipinas ha perdido mucho terreno ante sus competidores comerciales regionales e internacionales. Debido a problemas medioambientales, la exportación de productos forestales se paralizó a principios de la década de 1990. El resultado fue que se cerró un importante canal de entrada de moneda extranjera a la economía nacional, empezando el país incluso a importar productos forestales de los países de ASEAN. El país perdió también su importante participación en los sectores de vestimenta y electrónica, principalmente debido a la dura competencia de otros países, especialmente del noreste y del sureste asiáticos. Y, tal como se demostrará en detalle, sus productos agrícolas han sido, en general, bastante problemáticos. De hecho, los trabajadores filipinos han seguido siendo el principal producto de exportación del país. Además, parecen ser el principal canal y vínculo del país con la integración regional, proporcionando trabajo barato a sus vecinos del este y del sureste asiático.¹⁴ No cabe duda de que las remesas de los filipinos en el exterior han estado manteniendo por encima de la línea de la pobreza a millones de hogares en Filipinas, especialmente en las zonas rurales, y de que han hecho funcionar la economía nacional.¹⁵ Es comprensible que el Gobierno haya identificado a las (mayores) remesas de los filipinos del exterior como uno de los componentes más importantes de su estrategia hacia el desarrollo y la erradicación de la pobreza (NEDA, 2004). Sin embargo, aunque es importante, exportar trabajadores filipinos no es suficiente para erradicar la pobreza y lograr el desarrollo nacional. En ausencia de unas reformas estructurales significativas y una generación intensa de riqueza de base interna, es poco probable que las remesas de los filipinos del exterior acaben convirtiéndose en inversiones productivas

sostenibles en Filipinas. Por consiguiente, es importante examinar más de cerca el sector agrícola y rural que alberga a la mayor parte de la población, de la fuerza de trabajo y de los pobres del país.

La importante pérdida de terreno

Quienes abogan por reformas comerciales neoliberales dentro y fuera del Gobierno de Filipinas han sostenido que las políticas proteccionistas del pasado han sido una de las principales causas de que los niveles de desempeño del sector agrícola sean menos que deseables. Han abogado activamente en favor de unas amplias reformas neoliberales que, según ellos, revigorizarían la agricultura del país, crearían más empleos en el campo y erradicarían la pobreza.¹⁶ Así, a finales de la década de 1980 se aplicaron en el país políticas de privatización, desregulación y liberalización de importaciones en diferentes grados. Los programas gubernamentales de subsidios a los mercados agrícolas de insumos y de productos fueron, en general, frenados. Muchas de las restricciones a la importación de productos agrícolas se levantaron, reduciéndose radicalmente las barreras arancelarias. El Gobierno también ha identificado y promovido la exportación de productos agrícolas no tradicionales, considerándose que con ellos el país tiene ventajas comparativas, regional e internacionalmente.

Coincidiendo con las reformas neoliberales Filipinas participó activamente en el establecimiento de un acuerdo de libre comercio regional. Filipinas fue uno de los firmantes originarios del Área de Libre Comercio de la ASEAN (*ASEAN Free Trade Area*, AFTA) en 1992. Desde entonces, el libre comercio se ha practicado con vigor en la región. En 2002, sólo el 3,8% de los productos (o 1.683 de 44.060 productos) tenían aranceles superiores al 5%. El comercio regional liberalizado ha aumentado de 44.200 millones de dólares en 1993 a 95.200 millones en 2000. En 2000 el 23,3% de las exportaciones de ASEAN eran intrarregionales (ASEAN, 2002). Los líderes de ASEAN han acordado eliminar totalmente los derechos de importación en 2010 para los seis miembros originarios (Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia), y en 2015 para los nuevos miembros.¹⁷ ASEAN, además, está intentando con gran dedicación la firma de acuerdos comerciales bilaterales de liberalización con sus estados vecinos del noreste (China, Japón y Corea del Sur) y del sur (Australia y Nueva Zelanda).¹⁸

Tras más de una década de reformas neoliberales en el sector, la agricultura filipina ha seguido desempeñándose por debajo de los niveles que se predecían y, lo que es peor, el país ha pasado de ser un exportador agrícola neto a un importador agrícola neto. El cuadro 7 muestra cómo a partir del comienzo de la década de 1990 el déficit comercial anual de Filipinas en comercio agrícola de exportación e importación ha ido ampliándose progresivamente. Lo contrario de lo que los reformadores comerciales habían previsto y prometido.¹⁹

Una perspectiva comparada regional e internacional puede ayudarnos a plantear más interrogantes críticos, y probablemente algunas respuestas al anómalo estado de la agricultura filipina y de la pobreza y la desigualdad rurales. El cuadro 7 muestra cómo los volúmenes de exportaciones y de importaciones en Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia (y Vietnam) han aumentado significativamente a partir de la década de 1990. La tasa de aumento de las importaciones totales de Tailandia desde 1991-1994 a 1995-1998 (el período en el que las reformas comerciales empezaron a implementarse con más vigor en estos países) fue relativamente más baja, desde 8.500 millones de dólares a 10.900 millones, mientras que en Filipinas fue la más alta (si no se incluye a Vietnam), pasando de 5.700 millones de dólares a 10.500 millones. Sin embargo, Filipinas registró la tasa más baja de expansión de exportaciones en el mismo período, pasando de 5.400 a 7.100 millones de dólares, cuando en cambio Indonesia pasó de 15.000 a 22.400 millones de dólares, Malasia de 20.900 a 31.100 millones de dólares y Tailandia de 25.600 a 33.600 millones de dólares. No resulta sorprendente, por lo tanto, que globalmente Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam hayan tenido balanzas comerciales positivas en sus actividades de exportación e importación agrícolas, mientras que Filipinas tuvo una balanza comercial negativa.

Una ojeada en particular al sector agrícola filipino puede darnos un cuadro más claro de algunos de los factores que han causado el desempeño anómalamente negativo del país en relación con sus socios regionales. En primer lugar, empujado por una política con relación al arroz que puede considerarse miope, el Gobierno ha estado inundando el mercado interno con arroz importado de sus vecinos asiáticos y de EEUU para asegurar un abastecimiento suficiente de arroz barato para sus consumidores urbanos, especialmente trabajadores urbanos (por razones políticas y económicas), en contraste con las políticas arroceras de los países del sureste asiático y de Asia Oriental.²⁰ En segundo lugar, deslumbrado

CUADRO 7

Valor de las exportaciones e importaciones agrícolas totales (en dólares estadounidenses) 1971-2002

	1971-1974	1975-1978	1979-1982	1983-1986	1987-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
Filipinas								
Exportación	3.456.288	5.533.916	7.121.570	5.340.551	4.854.905	5.440.135	7.152.650	5.851.500
Importación	1.095.292	1.655.647	2.686.723	2.505.581	4.144.210	5.697.601	10.500.096	10.293.519
Bal. com.	2.360.996	3.878.269	4.434.847	2.834.970	710.695	(257.466)	(3.347.446)	(4.442.019)
Indonesia								
Exportación	2.716.864	5.742.853	8.523.340	9.522.321	11.857.847	14.985.995	22.492.113	20.652.338
Importación	1.770.643	3.983.167	5.983.276	3.377.856	5.656.582	9.945.234	18.629.462	17.042.862
Bal. com.	946.221	1.759.686	2.540.064	6.144.465	6.201.265	5.040.761	3.862.651	3.609.476
Malasia								
Exportación	4.707.318	8.917.966	14.168.735	15.337.010	18.398.840	20.958.595	31.110.514	25.833.424
Importación	1.942.225	3.210.261	3.123.882	5.885.799	7.576.555	10.910.318	16.160.069	15.853.830
Bal. com.	2.765.093	5.707.705	11.044.853	9.451.211	10.822.285	10.048.277	14.950.445	9.979.594
Tailandia								
Exportación	3.854.712	8.046.682	14.180.809	13.994.994	20.392.518	25.663.875	33.642.782	30.021.387
Importación	594.790	1.201.118	2.181.170	2.348.731	4.678.507	8.498.990	10.855.770	10.907.895
Bal. com.	3.259.922	6.845.564	11.999.639	11.646.263	15.714.011	17.164.885	22.787.012	19.113.492
Vietnam								
Exportación	118.280	316.481	458.585	951.845	2.042.037	3.545.078	7.674.665	8.894.943
Importación	1.594.976	1.655.620	1.322.411	728.579	1.013.781	1.388.910	3.954.573	5.313.921
Bal.com.	(1.476.696)	(1.339.139)	(863.826)	223.266	1.028.256	2.156.168	3.720.092	3.581.022

FUENTE: calculado a partir de FAOSTAT.

por los precios baratos (*dumping*) del maíz en el mercado mundial, Filipinas abrió sus mercados internos de maíz a la importación masiva, en gran medida a causa del exitoso *lobby* de las poderosas —política y económicamente— y bien conectadas élites de los negocios ganaderos. Ello ha dado lugar a la bancarrota de alrededor de un millón de granjeros de subsistencia cultivadores de maíz filipinos en la década de 1990. En tercer lugar, además de la importante pérdida de terreno del país en sus principales sectores de cereales (arroz y maíz) también ha perdido terreno en cosechas de exportación tradicionales, especialmente coco y caña de azúcar. En el sector del coco, en el que Indonesia es un importante competidor,²¹ Filipinas empezó a perder participación en el mercado mundial, en tanto que en el sector de la caña de azúcar el país incluso ha empezado a importar, siendo Tailandia un importante competidor en este sector (ASEAN, 2004).

Mientras tanto, los llamados «ganadores de exportación», las cosechas de exportación no tradicionales, en general también han fallado en el cumplimiento de sus promesas de ganancias de exportación. El cuadro 8 muestra o bien una ganancia despreciable, como la del espárrago y la papaya, o un ciclo de auge y declive como ocurrió con el cacao, el café y el ramie. El único cultivo para la exportación relativamente estable que tiene un valor añadido sostenido es el del plátano y el de la piña. Mientras que Filipinas no tiene rivales en el sector del plátano, no ocurre lo mismo con el sector de la piña, en el que Tailandia es un importante competidor. Mientras que el mango ha demostrado ser sin duda una gran promesa, el valor total de ese sector sigue siendo relativamente marginal. El aceite de palma y el caucho han sufrido desde el principio una dura competencia de Malasia e Indonesia.²² Filipinas ocupa también un modesto tercer puesto en el *ranking* de las exportaciones de gambas y langostinos, siendo Indonesia y Tailandia los países dominantes, aunque el primero sigue siendo uno de los principales exportadores de atún (ASEAN, 2004). Filipinas también ha quedado muy atrás en la exportación de productos procesados, enlatados/embotellados exportados a la región o fuera de ella, un sector en el que actualmente el dominio de Tailandia es claro.

Observando más de cerca algunos de los datos básicos sobre agricultura podemos explicar parcialmente la pérdida de la competitividad de Filipinas. En relación con los cereales básicos, el rendimiento medio de Filipinas por hectárea es uno de los más bajos de Asia Oriental y Suroccidental (véase el cuadro 9). En lo que respecta al arroz, pese a que Tai-

CUADRO 8
Valor de las exportaciones de cultivos no tradicionales de Filipinas (en miles de dólares de EEUU), 1971-2002

	1971-1974	1975-1978	1979-1982	1983-1986	1987-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
Espárrago	0	0	0	0	463	17.563	43.181	40.068
Plátano	112.173	305.310	481.001	470.695	562.724	769.838	893.605	1.138.612
Cacao*	—	—	7.455	5.886	6.863	412	2.223	157
Café**	2.754	105.494	177.214	311.139	130.547	15.482	11.271	1.099
Mango***	3.395	11.479	27.879	55.100	62.181	117.260	175.951	141.055
Papaya	—	—	2	7	738	3.168	1.326	14.974
Piña ~	111.084	231.932	418.962	456.316	522.410	567.887	515.418	474.264
Ramie	2.856	6.660	19.110	50.496	74.818	5.426	727	51

Notas: * granos; ** natural y tostado; *** fruta y zumo; ~ fruta, concentrada y enlatada; ~* incluye zona plantada con la variedad destinada a consumo interno — la variedad para exportación ocupa alrededor de 50.000 hectáreas.
 FUENTE: calculado a partir de FAOSTAT.

landia tiene el rendimiento más bajo por hectárea en producción de arroz, tiene una cantidad y una calidad que lo convierten en el principal exportador de arroz del mundo. Filipinas, con un muy bajo rendimiento por hectárea, no ha conseguido obtener ni la cantidad necesaria (y por eso tiene que importar) ni la calidad (y por eso no consigue exportar). Mientras tanto, Vietnam tiene un impresionante historial de aumento de su rendimiento promedio por hectárea, quedando en segundo lugar frente a Tailandia en términos de exportación global de arroz, mientras que EEUU, una fuente regular de arroz «california» barato para Filipinas, tiene un rendimiento medio tres veces mayor que el de Filipinas. Con relación a la productividad del maíz la situación de Filipinas es todavía peor, por debajo de 2 toneladas por hectárea, si se compara con los demás estados de la región (véase el cuadro 9).

Está claro que Filipinas no ha conseguido ganar ningún terreno significativo en exportaciones agrícolas, mientras que al mismo tiempo está perdiendo pie en los sectores de cereales básicos (arroz y maíz) y en otros sectores agrícolas tradicionales de exportación. Así, pues, en lugar de estar integrado a la región como exportador, el país ha sido integrado

CUADRO 9
Rendimiento comparativo/hectárea en arroz y maíz en determinados países

	1961	1970	1980	1985	1990	1995	1999
Arroz, rendimiento por hectárea (en MT)							
Filipinas	1,22	1,74	2,21	2,58	2,97	2,80	2,86
Tailandia	1,65	2,02	1,88	2,06	1,95	2,41	2,32
Vietnam	1,89	2,15	2,07	2,78	3,18	3,68	4,10
Indonesia	1,76	2,37	3,29	3,94	4,30	4,34	4,26
China	2,07	3,41	4,14	5,24	5,71	6,02	6,32
EEUU	3,82	5,17	4,94	6,07	6,19	6,30	6,62
Maíz, rendimiento por hectárea (en MT)							
Filipinas	0,62	0,82	0,96	1,11	1,27	1,52	1,71
Tailandia	2,00	2,58	2,22	2,57	2,40	3,28	3,56
Indonesia	0,92	0,96	1,45	1,77	2,13	2,25	2,64
China	1,18	2,08	3,07	3,61	4,52	4,91	4,88
EEUU	3,91	4,54	5,71	7,40	7,43	7,12	8,39

CUADRO 10

*Tendencias en ventajas comparativas declaradas en agricultura y determinadas exportaciones agrícolas principales de Filipinas, 1960-1998**

Año	Agricultura**	Coco	Azúcar***	Plátano	Piña	
					(Enlatada)	(Fresca)
1960	3,0	—	—	—	—	—
1965	2,7	131,8	15,3	—	—	—
1970	2,6	145,0	21,4	—	—	—
1975	3,8	211,2	22,0	29,3	—	—
1980	2,9	224,1	12,1	30,4	82,2	48,9
1985	2,4	212,3	7,6	31,2	91,6	59,7
1990	1,6	212,4	3,8	23,4	70,2	54,6
1995	1,1	153,5	2,0	14,1	41,5	23,6
1998	0,8	105,3	1,4	8,8	33,2	11,5

Notas: * Estimada como proporción de un grupo de productos básicos en las exportaciones de un país con relación a la proporción de ese grupo de productos básicos en las exportaciones mundiales. Excepto para 1960 y 1998, los años representan una media trienal centrada en el año indicado. ** Incluye productos pesqueros.*** El azúcar ha sido exportado históricamente a Estados Unidos a un precio ventajoso.²³ De ahí que un valor mayor que la unidad no indique ventajas comparativas en este caso. Sin embargo, la importante tendencia al declive puede interpretarse, de todos modos, como un deterioro rápido de la ventaja comparativa.

FUENTE: David (2003: 182)

como destino de los productos agrícolas de sus vecinos regionales: no es un canal de ida y vuelta, al menos en lo que concierne a determinados sectores agrícolas.

El pobre desempeño de la agricultura filipina, que puede rastrearse directamente en los bajos niveles de trabajo y productividad (David, 2003), ha influido significativamente en la pérdida total de ventajas comparativas, tal como se demuestra en el cuadro 10. Incluso las ventajas comparativas en plátanos y piña, dos de los cultivos de exportación relativamente estables, se han erosionado a lo largo del tiempo.

Las causas del problemático estado de la agricultura de Filipinas son de naturaleza principalmente estructural. Contrariamente a sus vecinos de Asia Oriental y Suroriental, Filipinas tiene una larga historia de distribución muy desigual de la propiedad de la tierra, la cual ha estado estrechamente vinculada a una estructura agraria que en general es económicamente ineficiente y que provoca exclusión social y falta de parti-

cipación política, estando gobernada por las clases terratenientes en alianza con sectores de las élites empresariales externas e internas que corrompen a los funcionarios gubernamentales.²⁴ Esto es así a pesar de las periódicas movilizaciones campesinas que reclaman la propiedad de la tierra y la reforma agraria.²⁵ Mientras que el programa de reforma agraria que ha empezado a aplicarse con éxito relativo en la década de 1990 ha conseguido (oficialmente) redistribuir una cantidad relativamente importante de tierras a un número significativo de hogares rurales, equivalentes a alrededor de la mitad de la totalidad de la tierra agrícola y dos quintos de la población agrícola total, la mayor parte de los hogares agrícolas no ha recibido (aún) las tierras.²⁶ Y los estudios empíricos muestran que la redistribución de tierras, con un paquete mínimo de apoyo a la agricultura posterior a la transferencia de tierra, ha llevado efectivamente a la reducción de la pobreza (Reyes, 2002). Desgraciadamente, en 2004 sólo el 20% del total de los beneficiarios de la reforma agraria ha recibido algún tipo de servicios de apoyo por parte del Gobierno (NEDA, 2004). La combinación del importante saldo pendiente en la reforma agraria y la negligencia gubernamental con relación a las necesidades de aquellos que ya tienen tierras ha conducido a que las ganancias de la reforma agraria parcial no se hayan traducido en un factor productivo en la economía nacional.

Además, en Filipinas el apoyo en infraestructura para la irrigación y maquinaria agrícola ha sido muy escaso, a diferencia del que han tenido sus vecinos. Por ejemplo, sólo alrededor del 15% de las tierras agrícolas del país están irrigadas, y esto ha sido así en las últimas tres décadas, lo que contrasta considerablemente con la rápida y amplia expansión de instalaciones de irrigación en muchos países de Asia Oriental y Suroccidental en el mismo período. En lo que respecta a la mecanización fabril, Filipinas también está muy por detrás de sus vecinos. Así, por ejemplo, el número total de tractores manuales en uso en Filipinas era de 11.500 en 2000, mientras que en Tailandia había 220.000 (los dos países tienen un tamaño similar de tierras y de población agrícola) y 123.000 en Vietnam. Filipinas también está por detrás de sus vecinos en lo que respecta a otras infraestructuras, tales como carreteras, transporte, instalaciones para procesar las cosechas y electrificación. Además, decenas de miles de parcelas agrícolas han pasado a tener usos no agrícolas a partir de la década de 1990, usándose para negocios inmobiliarios especulativos, enclaves de parques industriales, comerciales y de turismo, así como para

evadir, sencillamente, la expropiación de tierras.²⁷ El Gobierno ha manifestado a menudo que la falta de fondos es la razón principal de la falta de infraestructura rural, lo que es cierto, dado que el Gobierno se ha estado apropiando automáticamente de la mitad de su presupuesto anual para el pago de la deuda externa. Y cualquier fondo disponible que estuviera en manos del Gobierno caía, aparentemente, en los «agujeros negros» de la corrupción. Así, por ejemplo, una parte sustancial del importe total que se recuperó recientemente de los Marcos y sus allegados (en 2004 fueron casi 1.000 millones de dólares),²⁸ que por ley debe dedicarse a financiar la reforma agraria, ha «desaparecido» misteriosamente en vísperas de las elecciones presidenciales de mayo de 2004. El Gobierno sostuvo que se había gastado en proyectos agrícolas y alimentarios, aunque la creencia prevaleciente es que gran parte se gastó en la campaña electoral de la presidenta Macapagal-Arroyo.

5. Consideraciones finales

La integración regional en el sureste asiático ha llevado, ciertamente, a un aumento del volumen del comercio intrarregional, de la inversión y de las migraciones. Pero el proceso y el impacto de la integración no ha sido uniforme entre los distintos países y en el interior de éstos. Filipinas no resultó beneficiada con los flujos de inversiones provenientes de la región (Singapur, Taiwan y Hong Kong) y del exterior (Japón, Corea del Sur y China), al menos no tanto como Indonesia, Malasia y Tailandia. Al mismo tiempo, el comercio intrarregional ha crecido significativamente y también lo ha hecho el comercio entre los países de la región y los de fuera de ella. Filipinas ha declarado unas modestas tasas de crecimiento en determinadas exportaciones de bienes y servicios, pero al mismo tiempo ha estado perdiendo terreno de manera continuada en otros. Filipinas perdió su importante participación en la exportación de productos electrónicos y vestidos, así como en algunos productos agrícolas, a medida que otros competidores de la región y de Asia Oriental asumían mayor participación en el mercado regional y en el global. La agricultura de Filipinas se vio afectada de una manera especialmente adversa, y el país se transformó en un importador agrícola neto. Mientras que la producción interna y el comercio de arroz y de maíz fueron incapaces de com-

petir con las importaciones de sus vecinos, Filipinas también empezó a perder participación significativa en las exportaciones de coco y azúcar. Además, el esfuerzo del país para desarrollar nichos en productos de exportación agrícola no tradicionales por lo general no ha podido materializarse. Los exportadores que compiten con Filipinas son países del sureste asiático (y de la cercana Asia Oriental) que tienen unos bienes y servicios muy similares para vender en los mercados regionales y globales. Por lo tanto, la actual estrategia gubernamental de crecimiento centrada en las exportaciones, que está anclada en el desarrollo de los mismos productos (tales como productos electrónicos, vestimenta y productos agrícolas) que han perdido recientemente competitividad en relación con sus vecinos asiáticos, resulta bastante problemática. Al mismo tiempo, el turismo, otro elemento importante de la actual estrategia de desarrollo de Filipinas, tiene pocas posibilidades de competir con el de Indonesia, Malasia y Tailandia por varias razones, entre otras la persistente inestabilidad política del país. Otro componente clave de la actual estrategia de desarrollo es la promoción de la minería, pero este sector no es famoso por su impacto beneficioso en la equidad, en la reducción de la pobreza ni a favor del medio ambiente.

La única ganancia real y relativamente importante obtenida por Filipinas de la integración regional está en la emigración, dado que el país se ha convertido en el principal abastecedor de trabajo barato para los hogares, fábricas, obras de construcción y animación de bares de los países del sureste asiático y de Asia Oriental. En la actualidad cientos de miles de trabajadores filipinos están desparramados por la región, remitiendo a casa el dinero ganado en duras condiciones y evitando que los problemas de desempleo y subempleo de las Filipinas queden totalmente fuera de control. Otra área en la que Filipinas tiene sin duda una ventaja comparativa relativamente buena es la del sector de las comunicaciones.

Con la argumentación anterior se ha mostrado que la integración regional no ha cumplido su promesa de desarrollo y de reducción de la pobreza y la desigualdad en Filipinas. La pobreza y la desigualdad se han mantenido en el país a pesar del modesto crecimiento de la economía nacional debido al aumento de la inversión, el comercio y las remesas provenientes del extranjero.²⁹ La pobreza y la desigualdad son fenómenos rurales, las tres cuartas partes de los pobres del país son pobres rurales. Los recursos productivos, como la tierra, están distribuidos de manera desigual en el campo. Para los hogares rurales corrientes, las crecientes inversiones

extranjeras (no agrícolas) suponen la conversión, a menudo forzosa, de las tierras agrícolas para usos no agrícolas tales como enclaves para turismo, complejos residenciales y parques comerciales e industriales que han excluido efectivamente esas tierras de la reforma agraria estatal en curso. Para muchos productores de alimentos de subsistencia, el aumento del libre comercio regional ha supuesto una inundación de importaciones de comida barata en el mercado interno que hundió los precios de su producción. Para muchos filipinos pobres que cultivan coco, caña de azúcar, caucho, gambas y langostinos, el aumento del libre comercio intrarregional ha supuesto la pérdida de puestos de trabajo e ingresos agrícolas debido a pérdidas significativas de participación en las exportaciones mundiales por la creciente competencia de los vecinos asiáticos.

Es evidente que las principales razones de la pérdida de eficacia productiva y de competitividad comercial de Filipinas con relación a varios productos no tienen nada que ver con la integración regional, sino con las condiciones estructurales e institucionales preexistentes, especialmente la distribución desigual de los bienes de producción y de ingresos. Pero las reformas neoliberales instigadas por las instituciones multilaterales y aplicadas a escala nacional han coincidido en el tiempo, se han solapado y están conectadas a la integración regional (véase, por ejemplo, Robison y Hewison, 2005), y para los países en situación similar a la de Filipinas el impacto ya adverso de estas reformas neoliberales sobre la pobreza y la desigualdad parece haberse agravado con la integración regional. Para Filipinas, una reestructuración más radical de la estructura agraria preexistente, que entre otras cosas concluya la aplicación del programa de reforma agraria y la promoción del paquete de apoyo agrario, es un mejor punto de partida de una estrategia de desarrollo que tome en serio los retos de la erradicación de la pobreza y de la reducción de las desigualdades.³⁰ Además, si la integración regional ha de erradicar la pobreza y reducir las desigualdades entre los países de la región y en el interior de ellos, hará falta un Estado «activista» y «desarrollista», tal como han demostrado las propias experiencias del sureste asiático y de Asia Oriental; porque si se dejan libres, las fuerzas del «libre» mercado acabarán probablemente concentrando el capital acumulado en las manos de las élites latifundistas y empresariales internas y transnacionales, sin redistribuir ni democratizar su acceso.³¹

Notas

1. ASEAN es la sigla de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (*Association of South East Asian Nations*). Fue creada en 1967 por los cinco miembros originarios: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. Brunei Darusalam entró en 1984, Vietnam en 1995, Laos y Birmania en 1997 y Camboya en 1999. En 2004, la población total de la región era de unos 500 millones de personas, con un PIB global de 737.000 millones de dólares (ASEAN, 2002).

2. El alto desempeño en términos de crecimiento duró en realidad hasta principios de la década de 1980, justo hasta el comienzo de la crisis política y económica que empezó en 1983.

3. En ese año fue asesinado Benigno «Ninoy» Aquino, una de las principales figuras de la oposición política contra la dictadura de Marcos. El asesinato condujo a una revuelta popular contra el régimen de Marcos. Este acontecimiento, además de otros factores políticos, tales como las elecciones parlamentarias de 1978 y los ejercicios electorales subsiguientes que tuvieron lugar bajo la dictadura, incluyendo las elecciones presidenciales de 1985-1986, mantuvieron la movilización popular contra la dictadura «desde abajo», y las divisiones de los militares y entre las élites latifundistas y empresariales condujeron finalmente al derribo de la dictadura de Marcos en febrero de 1986 (Franco, 2001).

4. Véase una descripción del amiguismo durante este período en Hutchcroft (1991).

5. Véase una descripción general de la crisis fiscal asiática de 1997, realizada seis años después, y de sus implicaciones para el sureste asiático y Asia Oriental en particular, así como las principales perspectivas sobre el desarrollo en términos más generales, en el volumen colectivo editado por Robison y Hewison (2005).

6. Incluso el conflicto Moro en el sur de Filipinas (una región en la que se proyectó una zona de libre comercio subregional especial con Brunei, Indonesia y Malasia) tiene raíces significativas en la estructura muy desigual y en la falta de tierras (Gutierrez y Borrás, 2004).

7. En 1970-1980, el sector agrícola filipino tuvo una tasa de crecimiento de 4,9%, mientras que Indonesia tuvo un 2,0%, Malasia un 6,5% y Tailandia un 4,2% (David, 2003: 177).

8. A 3,0, 4,3, 4,7 y 6,3% respectivamente (NEDA, 2004: 3).

9. Éstos eran cálculos basados en remesas cursadas a través de instituciones bancarias formales. Si se incluyeran las remesas enviadas a través de canales informales, el total anual podría duplicarse.

10. En 1986 era de 26.000 millones de dólares (Bello *et al.* 2004: 13).

11. Los datos sobre la incidencia de la pobreza varían, dependiendo del tipo de medida que se use. Los datos oficiales del Gobierno dan porcentajes bas-

tante bajos, del 28% (NEDA, 2005), diferentes de los datos del ADB del 34% (ADB, 2005).

12. Singapur, que más bien es una «ciudad-Estado», es el quinto.

13. Véase un análisis crítico e histórico más general de la agricultura filipina en Ofreño (1980), Feder (1983) y en las numerosas e importantes obras de Cristina David, incluyendo David (2003).

14. Debe señalarse, sin embargo, que las trabajadoras domésticas filipinas de Hong Kong, Taiwan y Singapur han empezado a sufrir, a partir de la década de 1990, una creciente competencia de recién llegadas (más baratas) provenientes sobre todo de Indonesia y de algunos países del sur de Asia. Éste y otros factores (como la crisis financiera asiática de 1997) han contribuido a la disminución del número de trabajadores filipinos en estos países, aunque siguen siendo el grupo dominante en lo que respecta al número (Huang *et al.*, 2003).

15. Véase un estudio en aldeas sobre el impacto de las remesas del exterior en los hogares agrícolas y rurales en Banzon-Bautista (1989).

16. Es interesante que las tasas de crecimiento de la agricultura filipina durante el período que va de la década de 1950 a la de 1970, aunque modestas, hayan aumentado consistentemente. Esa fue la era de la protección comercial y de los programas liderados por el Estado de ampliación del sector agrícola que fueron criticados severamente por los reformistas neoliberales a partir de la década de 1980. Véase un análisis relevante e incisivo del desempeño del sector agrícola en América Latina en diferentes regímenes políticos en Spoor (2002).

17. Vietnam ingresará en 2006, Laos y Malasia en 2008 y Camboya en 2010.

18. Las estimaciones del posible valor de las nuevas vinculaciones comerciales fueron las siguientes: ASEAN-China = 1.233.000 millones de dólares, ASEAN-Japón = 113.600 millones (en 2000) y ASEAN-Corea del Sur = 28.900 millones de dólares (en 2000) (ASEAN, 2002).

19. Véase un examen crítico de las cuestiones agrícolas clave debatidas calurosamente durante el debate sobre el ingreso de Filipinas a la OMC en 1995 en Lim (1996).

20. Véase un incisivo estudio de la política arrocera de Filipinas en Ramos (2000).

21. Pero incluso durante los años del auge de las exportaciones del coco de Filipinas, cuando Filipinas era el «rey del coco» del mundo, para usar el término empleado por James Boyce, la masa de arrendatarios pobres y de agricultores sin tierras estaba entre los segmentos más pobres de los pobres rurales (Boyce, 1992; De la Rosa, 1994). Las ganancias provenientes del *boom* de las exportaciones en el pasado e incluso en la actualidad han permanecido en las manos de la élite de los propietarios de tierras y de los comerciantes. Y en 2004 el 75% de la tierra redistribuida mediante el programa de reforma agraria estatal está en tierras donde se cultiva el coco.

22. Debe señalarse que el sector agrícola comercial está también estrechamente controlado por élites internas y transnacionales, y que incluso durante los períodos del *boom* de las exportaciones los beneficios no se distribuyeron equitativamente a la masa de agricultores pobres (Hawes, 1987; Tadem *et al.*, 1984). Pero estas plantaciones estaban incluidas en el ámbito oficial de la reforma agraria, y la actual producción y las prácticas y estrategias comerciales de las élites propietarias de tierras y empresariales en este sector en relación con la competencia regional y global pueden entenderse mejor desde esta perspectiva (De la Rosa, en preparación; Borrás y Franco, 2005).

23. El propio sector de la caña de azúcar ha sido una anomalía en el sector agrícola filipino debido a la influencia política y económica de los plantadores de azúcar y por la historia de los esquemas comerciales especiales con Estados Unidos. Pero hay que señalar que aun durante el período de auge de la exportación de caña de azúcar, la masa de trabajadores agrícolas sin tierras y empobrecidos vivía en la exclusión social. Véase un análisis histórico-crítico en Aguilar (1998), López-Gonzaga (1994), Regalado (1992) y McCoy y de Jesús (1982).

24. Véanse los análisis críticos de Putzel (1992) y Rivera (1994). Véase una exposición relevante sobre el papel de la reforma agrícola en el desarrollo nacional y regional desde una perspectiva comparada transregional en el análisis de Cristóbal Kay de las experiencias de Asia Oriental y América Latina (Kay, 2002).

25. Véanse Kerkvliet (1977), Lara y Morales (1990), Putzel (1992), Riedinger (1995) y Franco y Borrás (2005).

26. Las cifras son las siguientes: 5,6 millones de hectáreas de tierra redistribuidas entre 3 millones de hogares rurales en el año 2004. Véase un cálculo matizado del alcance de la distribución «real» de tierras en Filipinas entre 1972 y 2004 y un análisis de los procesos políticos que han conducido a una reforma agraria parcial en Borrás (2001, 2003, 2005). Pero a partir de 2001 los avances de la reforma agraria se frenaron, demostrando la Administración de Macapagal-Arroyo falta de voluntad e incapacidad de seguir cumpliendo el programa de reforma agraria (Franco, 2004; Franco y Borrás, 2005).

27. Este fenómeno se ha extendido al campo, aunque tiende a concentrarse en enclaves identificados como áreas de procesamiento de exportaciones. Véanse, por ejemplo, Bankoff (1996) y Sidel (1998).

28. Éste es el importe de dinero recuperado de los Marcos sumado a un importe inicial recuperado del llamado «fondo de recaudación del coco».

29. El caso de Vietnam es interesante porque empezó a participar del libre comercio regional con una distribución de recursos productivos bastante igualitaria, especialmente la tierra y los ingresos de los sectores rurales. Tras años de reformas orientadas hacia el mercado e integración en el libre comercio regional se ha dado un grado creciente de desigualdad en los sectores rurales. Véase un incisivo análisis en Akram Lodhi (2005).

30. Véase una argumentación pertinente pero enfocada en los procesos de desarrollo histórico de Asia Oriental y en el papel de la reestructuración agraria redistributiva en Griffin *et al.* (2002); véase una argumentación más general sobre el papel de la reforma agraria redistributiva en el pensamiento actual sobre el desarrollo y el discurso sobre la reducción de la pobreza en Borrás *et al.* (2005).

31. Véanse, por ejemplo, los argumentos desarrollados en Wade (1990, 2004), Bello *et al.* (2004) y Robison y Hewison (2005).

Bibliografía

- ADB (Asian Development Bank) (2005), *Poverty in the Philippines: Income, Assets and Access*, Asian Development Bank, Manila.
- Aguilar, Filomeno Jr. (1998), *Clash of Spirits: The History of Power and Sugar Planter Hegemony on a Visayan Island*, University of Hawaii Press, Honolulu.
- Akram Lodhi, Haroon (2005), «Land Markets and Rural Livelihoods in Vietnam», *ISS-UNDP Land, Poverty and Public Action Policy Paper*, n° 4, Institute of Social Studies, La Haya, www.iss.nl/land
- ASEAN (2002), *Southeast Asia: A Free Trade Area*, ASEAN Secretariat, Yakarta.
- (2004), *Statistical Yearbook 2004*, ASEAN Secretariat, Yakarta..
- Balisacan, Arsenio y Hal Hill (2003), «An Introduction to the Key Issues», Arsenio Balisacan y Hal Hill, eds., *The Philippine Economy: Development, Policies, and Challenges*, Ateneo de Manila University Press, Quezon City, pp. 3-44.
- Bankoff, Gregg (1996), «Legacy of the Past, Promise of the Future: Land Reform, Land Grabbing, and Land Conversion in Calabarzon», *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, 28:1, pp. 39-51.
- Banzon-Bautista, Cynthia (1989), «The Saudi Connection: Agrarian Change in a Pampanga Village, 1977-1984», en Gilian Hart, Andrew Turton y Benjamin White, eds., *Agrarian Transformations: Local Processes and the State in Southeast Asia*, University of California Press, Berkeley, pp. 144-158.
- Bello, Walden (2004), «Globalisation in Asia and China: Assessing Costs and Benefits», en Brid Brennan, ed., *Linking Alternative Regionalisms for Equitable and Sustainable Development*, *TNI Briefing Series*, n° 11, Transnational Institute, Amsterdam, pp. 13-19, <<http://www.tni.org/reports/altreg/linking.pdf>>
- Bello, Walden, Marissa de Guzmán, Herbert Docena y Marylou Malig (2004), *The Anti-Development State: The Political Economy of Permanent Crisis in the Philippines*, University of the Philippines Press, Quezon City.

- Bello, Walden, David Kinley y Elaine Elinson (1982), *Development Debacle: The World Bank in the Philippines*, Institute for Food and Development Policy, San Francisco.
- Borras, Saturnino Jr. (2001), «State-Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines», *Development and Change*, n° 32:3 pp. 545-575.
- (2003), «Inclusion-Exclusion in Public Policies and Policy Analyses: The Case of Philippine Land Reform, 1972-2002», *Journal of International Development*, n° 15:8, pp. 1049-1065.
- (2005), «Can Redistributive Reform be Achieved via Market-Based Voluntary Land Transfer Schemes?: Evidence and Lessons from the Philippines», *Journal of Development Studies*, n° 40:1, pp. 90-134.
- Borras, Saturnino Jr. y Jennifer Franco (2005), «Struggles for Land and Livelihood: Redistributive Reform in Agribusiness Plantations in the Philippines», *Critical Asian Studies*, n° 37:3, pp. 331-361.
- Borras, Saturnino Jr., Cristóbal Kay y Haroon Akram Lodhi (2005), «Property Rights Reforms and State-Society Interaction for Poverty Eradication and Development: Historical Overview and Alternative Perspectives», *ISS/UNDP Land, Poverty, and Public Action Policy Paper*, n° 1, Institute of Social Studies, La Haya, <www.iss.nl/land/>
- Boyce, James (1992), «Of Coconuts and Kings: The Political Economy of an Export Crop», *Development and Change*, n° 23:4, pp. 1-25.
- CPRC (Chronic Poverty Research Centre) (2005), *The Chronic Poverty Report 2004-05*, Chronic Poverty Research Centre, University of Manchester, Manchester.
- David, Cristina (2003), «Agriculture», en Arsenio Balisacan, y Hal Hill, eds., *The Philippine Economy: Development, Policies, and Challenges*, Ateneo de Manila University Press, Quezon City, pp. 175-218.
- De la Rosa, Rómulo (1994), *CAP and the European Market for Coconut Oil and Copra Meal*, Alternate Forum for Research in Mindanao (AFRIM), Davao.
- (en preparación), «Agrarian Reform Movement in Commercial Plantations: The Experience of the Banana Sector in Davao del Norte», en Jennifer Franco y S. Borras, eds., *On Just Grounds: Struggling for Agrarian Justice and Exercising Citizenship Rights in the Rural Philippines*, Institute for Popular Democracy-Transnational Institute, Quezon City-Amsterdam.
- Feder, Ernest (1983), *Perverse Development*, Foundation for Nationalist Studies, Manila.
- Franco, Jennifer (2001), *Elections and Democratization in the Philippines*, Routledge-Institute for Popular Democracy, Nueva York-Quezon City.
- (2004), «Philippines: Fractious Civil Society, Competing Visions of Democracy», en Muthiah Alagappa, ed., *Civil Society and Political Change in Asia*, Stanford University Press, Stanford, pp. 97-137.

- Franco, Jennifer y Saturnino Borras Jr., eds. (2005), *On Just Grounds: Struggling for Agrarian Justice and Exercising Citizenship Rights in the Rural Philippines*, Institute for Popular Democracy-Transnational Institute, Quezon City-Amsterdam.
- Griffin, Keith, Azizur Rahman Khan y Amy Ickowitz (2002), «Poverty and Distribution of Land», *Journal of Agrarian Change*, n° 2:3, pp. 279-330.
- Gutierrez, Eric y Saturnino Borras Jr. (2004), «The Moro Conflict: Landlessness and Misdirected State Policies», *Policy Studies Series*, n° 8, East-West Center, Washington, pp. 1-89, <<http://www.eastwestcenter.org/stored/pdfs/PS008.pdf>>
- Hawes, Gary (1987), *The Philippine State and the Marcos Regime: The Politics of Export*, Cornell University Press, Ithaca.
- Huang, Shirlena, Brenda Yeoh y Maruja Asis (2003), «Filipino Domestic Workers in Singapore: Impacts on Family Well-Being and Gender Relations», comunicación presentada en el «Ad Hoc Expert Group Meeting on Migration and Development», Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok.
- Hutchcroft, Paul (1991), «Oligarchs and Cronies in the Philippine State: The Politics of Patrimonial Plunder», *World Politics*, n° 43:3, pp. 414-450.
- Kay, Cristóbal (2002), «Why East Asia overtook Latin America: Agrarian Reform, Industrialization and Development», *Third World Quarterly*, n° 23:6, pp. 1073-1102.
- Kerkvliet, Benedict (1977), *The Huk Rebellion: A Study of Peasant Revolt in the Philippines*, University of California Press, Berkeley.
- Lara, Francisco Jr. y Horacio Morales Jr. (1990), «The Peasant Movement and the Challenge of Democratisation in the Philippines», en Jonathan Fox, ed., *The Challenge of Rural Democratisation: Perspectives from Latin America and the Philippines; Journal of Development Studies*, n° 26:4, pp. 143-162.
- Lim, Joseph (1996), «Issues Concerning the Three Major Agricultural Crops and GATT», en *The General Agreement on Tariffs and Trade: Philippine Issues and Perspectives*, Philippine Peasant Institute, Quezon City, pp. 28-86.
- López-Gonzaga, Violeta (1994), *Land of Hope, Land of Want: A Socio-Economic History of Negros, 1571-1985*, Philippine National Historical Society, Quezon City.
- McCoy, Alfred y Ed de Jesus, eds. (1982), *Philippine Social History: Global Trade and Local Transformations*, Ateneo de Manila University Press, Quezon City.
- NEDA (National Economic Development Authority) (2004), «Medium-Term Philippine Development Plan, 2004-2010», National Economic Development Authority, Manila.
- Ofreneo, Rene (1980), *Capitalism in Philippine Agriculture*, Foundation for Nationalist Studies, Quezon City.

- Putzel, James (1992), *A Captive Land: The Politics of Agrarian Reform in the Philippines*, Monthly Review Press-Catholic Institute for International Relations (CIIR) - Ateneo de Manila University Press, Nueva York-Londres-Quezon City.
- Ramos, Charmaine (2000), *State Intervention and Private Sector Participation in Philippine Rice Marketing*, Management and Organizational Development for Empowerment (MODE), Southeast Asian Council for Food Security and Fair Trade, Quezon City.
- Regalado, Aurora (1992), «Barriers in the Development of the Sugar Industry», *Rural Development Studies*, n° 8:4, Philippine Peasant Institute, Quezon City.
- Reyes, Celia (2002), «Impact of Agrarian Reform on Poverty», *PIDS Discussion Paper Series*, n° 2, Philippine Institute for Development Studies, Manila.
- Riedinger, Jeffrey (1995), *Agrarian Reform in the Philippines: Democratic Transitions and Redistributive Reform*, Stanford University Press, Stanford.
- Rivera, Temario (1994), *Landlords and Capitalists: Class, Family, and State in Philippine Manufacturing*, University of the Philippines Press, Quezon City.
- Robison, Richard y Kevin Hewison (2005), «Introduction: East Asia and the Trials of Neo-Liberalism», *Journal of Development Studies*, n° 41:2, pp. 183-196.
- Sidel, John (1998), «The Underside of Progress: Land, Labor and Violence in Two Philippine Growth Zones, 1985-1995», *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, n° 30:1, pp. 3-12.
- Spoor, Max (2002), «Policy Regimes and Performance of the Agricultural Sector in Latin America and the Caribbean During the Last Three Decades», *Journal of Agrarian Change*, n° 2:3, pp. 381-400.
- Tadem, Eduardo, Johnny Reyes y Linda Susan Magno (1984), *Showcases of Underdevelopment in Mindanao: Fishes, Forests, and Fruits*, Alternate Forum for Research in Mindanao (AFRIM), Davao.
- te Velde, Dirk Willem, Sheila Page y Oliver Morrissey (2004), «Regional Integration and Poverty: Mapping the Linkages», Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- , — y — (2005), «Regional Integration and Poverty», *ODI Briefing Paper*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Wade, Robert (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, Princeton.
- (2004), «Is Globalization Reducing Poverty and Inequality?», *World Development*, n° 32:4, pp. 567-589.
- World Bank (2004), *Informe sobre el desarrollo mundial, 2005*, World Bank, Washington, <www.worldbank.org>

Crecimiento y desigualdad regional en los «nuevos dragones» asiáticos: China y Vietnam comparados

Max Spoor

1. Introducción

Dos de las economías asiáticas en transición (EAT), China y Vietnam, fueron, hasta finales de la década de 1970, unas sociedades agrarias pobres con un elevado grado de equidad y económicamente «orientadas hacia adentro». Sus vínculos comerciales tenían lugar sobre todo (en el caso de Vietnam) con la URSS, cuando no estaban enfocados hacia el comercio nacional, los recursos de inversión y un gran mercado interno (en el caso de China). En las dos últimas décadas se han convertido en los «nuevos dragones» asiáticos, con unas tasas de crecimiento estables y elevadas y unas trayectorias de desarrollo muy notables. Estas dos EAT han conseguido desarrollarse rápidamente, disminuir drásticamente la pobreza e integrarse a una velocidad cada vez mayor en la economía regional y mundial como exportadores e importadores activos.

Sin embargo, el crecimiento también ha estado acompañado de una desigualdad sectorial y espacial (territorial) cada vez mayor: entre el medio urbano y rural, así como entre la costa y el interior (China) y entre el delta y las tierras altas (Vietnam). Cada vez hay más consenso en que una desigualdad de renta creciente (por no hablar del desarrollo humano desigual en un sentido más amplio) puede repercutir negativamente en el crecimiento sostenible y reducir la elasticidad de la pobreza con relación al crecimiento y, efectivamente, en China y Vietnam la desigualdad espacial de la renta empieza a ser un problema de dimensiones importantes para los decisores políticos. China ha iniciado su «gran estrategia de desarrollo occidental» en el año 2000, para reconducir inversiones públicas (y atraer inversiones privadas) y hacer frente a los problemas de desarro-

llo de las provincias occidentales del interior. El Gobierno vietnamita también está preocupado con el aumento creciente de la desigualdad. En ambos casos hay una conciencia cada vez mayor no sólo de la relación negativa entre la creciente desigualdad y el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, sino también de los posibles efectos sociales problemáticos (insatisfacción, disturbios sociales, revueltas y conflicto).

Ambos países han mostrado unas similitudes sustanciales en sus vías de crecimiento; y también se han vuelto cada vez más desiguales, no sólo en términos de ingresos o gastos, medidos a partir de un enfoque «dinero métrico» (*money-metric*), sino especialmente en términos del acceso a los servicios sociales (públicos) y la calidad de los mismos. El crecimiento desigual puede explicarse en parte por la importancia de la industria pesada en la estrategia de desarrollo anterior a las reformas, por el grado de descentralización y por la creciente apertura en términos comerciales (Kanbur y Zhang, 2005). Sin embargo, las características geográficas de estas dos economías son bastante diferentes, ya que Vietnam tiene una larga franja costera y un área interior relativamente pequeña, mientras que China es mucho mayor y gran parte de su territorio es interior.

Este capítulo está organizado de la siguiente manera. El segundo apartado ilustrará (y comparará) brevemente las muy similares estrategias de desarrollo «prerreformas» de China y Vietnam, con la única diferencia específica en el caso de Vietnam, que en el norte siguió (desde 1954) el modelo socialista, mientras que sólo a partir de 1976, justo después del fin de la guerra, el Vietnam reunificado emprendió, durante un breve período de tiempo (y en vano), la colectivización de la agricultura en el sur. En el tercer apartado se analizará la subsiguiente transición de una economía de mando (o centralmente planificada) a una economía de mercado. A partir del final de la década de 1970-principios de la de 1980, ambos países se embarcaron en una serie de reformas que empezaron en la agricultura, pero que prosiguieron hacia una estrategia de desarrollo impulsada por las exportaciones, que se promovieron produciendo una «transición» muy exitosa.

En el cuarto apartado se presentará un análisis comparativo de la estrategia de crecimiento y el desempeño macroeconómico de ambas economías, con particular atención a su integración en la economía (regional) asiática y en el mercado mundial en sentido más amplio. Ambos países, especialmente China, han logrado atraer grandes volúmenes de inversión extranjera directa (IED), después de haber demostrado un buen

desempeño en su crecimiento basado en recursos de inversión internos. No sólo generaron un crecimiento económico sorprendente en las últimas dos décadas, sino que la tasa de crecimiento de sus exportaciones (e importaciones) es aun mayor, lo que demuestra que han sido capaces de pasar de una estrategia orientada hacia adentro a una orientada hacia afuera. En el quinto apartado se analizará el positivo desempeño en cuanto a la reducción de la pobreza, pero también se hará hincapié en la creciente desigualdad, tanto la rural-urbana como la desigualdad regional (espacial). La reciente adhesión de China (2001) a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la próxima adhesión de Vietnam (2006) también se consideran factores que pueden aumentar la desigualdad espacial (y sectorial).

La conclusión, desarrollada en el apartado sexto y último, es clara: ambos «nuevos dragones» han tenido una actuación excepcionalmente buena en términos de crecimiento y de reducción de la pobreza, pero han llegado a un punto en el que la desigualdad, especialmente la desigualdad espacial, puede convertirse en un obstáculo para el crecimiento y en una causa de inestabilidad social, lo que podría tener consecuencias muy negativas para la IED y las perspectivas de crecimiento macroeconómico. La importancia de la desigualdad (que quedó relegada en la agenda del desarrollo desde el debate sobre «crecimiento con equidad» de la década de 1970) es ampliamente reconocida en la actualidad, aunque hay diferentes opiniones sobre cuál es su vinculación con el crecimiento y sobre cómo reducirla. La cuestión es fundamental en la agenda política de los regímenes de los dos «dragones asiáticos», ya que la desigualdad y la falta de desarrollo regional (interno) pueden poner en peligro sus bases de poder, a pesar de sus espectaculares registros macroeconómicos.

2. La historia de la transición socialista «prerreformas»

China y Vietnam eran unas sociedades agrarias muy pobres al iniciarse su primera transición social fundamental; a saber, la revolución conducida por los respectivos partidos comunistas chino y vietnamita en 1949 y 1945. Ambas revoluciones estuvieron lideradas principalmente por organizaciones de base campesina, que, al tomar el poder, cambiaron las estructuras agrarias feudales y prometieron «tierra para el labrador». La es-

casez de tierras era importante en ambos países y Vietnam ocupaba la peor posición, comparable a la de Bangladesh, en tanto que la proporción entre trabajo y tierra de China era comparable a la de Indonesia.

Aunque con varias diferencias específicas, China y Vietnam usaron estrategias comparables en sus modelos de desarrollo socialistas (que actualmente son llamadas estrategias «prerreformas»):

- Se aplicó una reforma agraria redistributiva radical que acabó con el poder de la clase de los latifundistas y dio acceso a la tierra «al labrador»; sin propiedad privada o títulos de propiedad de la tierra, ya que la tierra siguió estando en manos del Estado.
- Esta reforma agraria fue seguida con bastante rapidez por una colectivización plena de la agricultura, convirtiendo a las unidades familiares de campesinos en trabajadores de granjas colectivas (en algunos casos estatales). En China las granjas colectivas fueron absorbidas más tarde por las grandes comunas, algo que no ocurrió en Vietnam.
- La economía pasó a planificarse centralmente, o —mejor dicho— pasó a ser una economía de mando, ya que la planificación se hacía sobre todo en los sectores industrial y de comercio interno, mientras que las metas de producción eran establecidas por las colectividades y las comunas.
- En ambos casos, en China y en el Vietnam del Norte post-1954, la industria pesada fue el centro del modelo de desarrollo, absorbiendo la mayor parte de la inversión pública disponible y traducéndose también en experimentos como «el Gran Salto hacia adelante» (1959), con las fracasadas «fundiciones de acero del patio interior». Sin embargo, en China la industrialización rural se convirtió en un vehículo muy importante de crecimiento económico y de creación de empleo, mientras que no fue así en el caso (nor)vietnamita.
- La descentralización fue también una parte importante del modelo de desarrollo. En China fue posible por el gran tamaño de la economía, mientras que en Vietnam estuvo forzada sobre todo por la guerra que Estados Unidos emprendió contra Vietnam del Norte, que llevó a una mayor autonomía de las administraciones regionales y locales (y a un traslado de recursos productivos desde las ciudades al campo para escapar a la destrucción).

- Ambas economías estaban relativamente aisladas del resto de la región asiática y de la economía mundial en general. China porque podía depender de sí misma y de su gran mercado interno. Vietnam del Norte dependía de la ayuda soviética (y durante mucho tiempo también de la de China), siendo al mismo tiempo boicoteado por la mayor parte del comercio internacional (hasta 1995, año en que EEUU levantó el embargo),¹ y sólo participó del bloque comercial del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME).²

La guerra había afectado a Vietnam del Norte (y tras la reunificación de 1976 a todo el país) muy negativamente en términos de su nivel de desarrollo. Al acabar la Segunda Guerra Mundial Vietnam sólo era un poco más pobre que Tailandia, Corea del Sur e Indonesia, y considerablemente menos pobre que China (véase el cuadro 1). Esta situación cambió con rapidez en las décadas de 1960 y 1970, cuando Vietnam del Norte (y también Vietnam del Sur, pero de manera muy diferente) sufrió una guerra devastadora, mientras que Tailandia y Corea del Sur crecían rápidamente desde 1960 e Indonesia desde principios de la guerra de 1970. En 1980 Vietnam (reunificado) tenía una renta *per cápita* de sólo el equivalente a 18,4% de la de Corea del Sur, 29,7% de la de Tailandia, 40,5% de la de Indonesia y 71,0% de la de China. En la década de 1990, cuando las reformas de mercado (y la transición global a una economía de mercado) en China y en Vietnam ya iban a todo vapor, la renta per cápita de Vietnam estaba aún más rezagada (11,9%, 22,4%, 41,3% y 56,0% con relación a los mismos países en 1995). Posteriormente empezó a recobrar parte del terreno perdido con relación a la región.

CUADRO 1
Renta per cápita comparada de Vietnam (1950-1998)

	1950	1960	1970	1975	1980	1990	1995	1998
China	149,9	118,7	93,9	81,2	71,0	56,0	52,9	52,8
Indonesia	78,3	78,4	61,6	47,2	40,5	41,3	42,1	54,6
Corea del Sur	85,5	72,3	37,6	22,5	18,4	11,9	11,8	13,8
Tailandia	80,5	74,1	43,4	36,2	29,7	22,4	21,1	27,0

FUENTE: Klump y Bonschap (2004:6).

3. Los éxitos de China y Vietnam como economías asiáticas en transición (EAT)

Las dos economías asiáticas en transición más exitosas son, sin duda, China y Vietnam, un ejemplo de que en general las EAT han tenido mejores resultados con su continuidad institucional y su enfoque más gradualista que una gran parte de las economías de transición europeas, especialmente las herederas de la Unión Soviética (véase Spoor, 2004). En el contexto regional asiático han emergido como los «nuevos dragones», especialmente con el crecimiento espectacular y en expansión de la economía china, a la cabeza del actual desarrollo asiático e impulsando la recuperación tras la crisis financiera de 1997 (que no afectó a China y a Vietnam). También a este respecto hay importantes paralelismos que pueden subrayarse en las reformas de mercado y en los resultados de China y Vietnam, dándose cierto número de diferencias, que en parte, evidentemente, tienen que ver con la enorme diferencia de tamaño de las economías y de la población (1.300 millones de China frente a 80 millones de Vietnam en 2002):³

- Las reformas se iniciaron en las zonas rurales y estuvieron enfocadas en la recuperación y la mejora de la producción agrícola y de los ingresos rurales, que estaban estancados. Al suprimir constricciones institucionales restrictivos (a través de la introducción del Sistema de Responsabilidad de los Hogares en China y del Sistema de los Tres Contratos en Vietnam), los agricultores tuvieron más libertad para definir su producción y para vender una parte más grande de sus excedentes a precios de mercado. Además, los términos de intercambio internos, que habían sido negativos con relación a la agricultura durante mucho tiempo, mejoraron considerablemente. En China ello condujo a un enorme crecimiento (a principios de la década de 1980) de las rentas agrícolas, y por lo tanto del ahorro, que alimentó la financiación al desarrollo de otros sectores (como el industrial). En Vietnam, que había sufrido incluso una crisis alimentaria tras la mala cosecha de 1979-1980, la autosuficiencia alimentaria interna se alcanzó muy pronto, y tras otras reformas iniciadas con las políticas *Doi Moi* de 1986, el país se convirtió incluso en uno de los principales exportadores de arroz del mundo (Spoor, 2003).

- Ambos países empezaron a aplicar en la década de 1980 una estrategia de desarrollo impulsada por las inversiones y centrada en la expansión de las exportaciones de manufacturas, en lugar de mantenerse dependiente de sus importantes sectores agrícola y rural. En China ello supuso un importante énfasis en el desarrollo del potencial industrial (y exportador) de las provincias de la costa oriental. Entre otras cosas, cabe señalar el establecimiento de las zonas económicas especiales y el provecho que se sacó de las cercanas Hong Kong y Taiwan, que —desde principios de la década de 1990— realizaron inversiones masivas y transferencias de tecnología y conocimientos de gestión muy necesarios. Vietnam lo hizo a una escala mucho menor, teniendo como sectores principales las industrias de ensamblaje y las industrias ligeras (y agroindustrias). En ambos casos las empresas de propiedad estatal (EPE) conservaron la importancia que tenían. No fueron privatizadas, pero sus limitaciones presupuestarias se incrementaron y se les dio mayor autonomía financiera.⁴
- China, y en menor medida Vietnam, siguieron una «vía gradual» de transición y de continuidad institucional, en la que se mantuvieron unos sistemas de precios duales, el abastecimiento obligatorio fue eliminado lentamente y no se promovió ninguna privatización generalizada en los sectores estratégicos de la economía, en los que, tal como se afirmó antes, las EPE siguieron siendo importantes. En China, las empresas de municipios y aldeas (EMA), en gran medida públicas y en parte privadas, se convirtieron en un importante motor de crecimiento económico y de creación de empleo, absorbiendo unos enormes flujos migratorios provenientes del sector agrícola. En Vietnam la estrategia escogida fue la de intensificar la agricultura, con un desplazamiento mucho menor de empleo a las zonas urbanas para ser absorbido por los sectores emergentes del ensamblaje y la industria ligera. Ambos países siguieron una estrategia de transición que en gran medida estuvo liderada por el Estado, en lugar de abandonarla por completo a las emergentes fuerzas del mercado, tal como se hizo en la mayor parte de la ex URSS (Fang *et al.*, 2002; Cornia y Popov, 2001; Spoor, 2003).

El desempeño en términos de crecimiento ha sido ejemplar, tanto en China como en Vietnam. Aunque se empezó a unos niveles muy bajos de renta per cápita, desde 1981 el PIB de China ha estado creciendo a una media quinquenal entre el 7,9 y el 12%, con un promedio global (para 1981-2004) del 9,6%. En el caso de Vietnam, las tasas de crecimiento del PIB han sido, de media quinquenal, del 4,8-8,2% (con un promedio global del 6,9% para el mismo período).

CUADRO 2
Vietnam y China: crecimiento del PIB (1981-2003)

	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2004
Vietnam	7,2	4,8	8,2	7,0	7,3
China	10,8	7,9	12,0	8,3	8,7

FUENTE: World Economic Outlook Database, FMI, 2005.

Ninguno de los dos países resultó demasiado afectado por la crisis financiera asiática de 1997, excepto en lo que respecta al crecimiento de sus exportaciones (intrarregionales). El hecho de que apenas hubiera contagio fue en parte una coincidencia feliz, ya que en ambos casos (más en el de Vietnam que en el de China) el sistema financiero estaba aún poco desarrollado con relación al tamaño de la economía. En gran medida estaba dominado (y sigue estándolo) por el sector bancario estatal, y por ello no estaba muy integrado en el sistema financiero de Asia. La falta de contagio se debió también a las prudentes intervenciones políticas de ambos gobiernos, que no habían seguido las recomendaciones sobre liberalización de cuentas de capital del FMI. Ello resultó fundamental para evitar ser arrastrados a la contagiosa crisis que se extendió en cuestión de meses, desde el descalabro de un único banco comercial a un colapso económico regional generalizado. La crisis de 1997 ha causado un retroceso de una década en un país como Indonesia en lo que respecta a los indicadores de desarrollo, aumentando considerablemente el nivel de pobreza (Stiglitz, 2002).

4. Desde una estrategia económica «orientada hacia dentro» a una «orientada hacia fuera»

La diferencia en el desempeño de crecimiento de China y Vietnam, en comparación con las demás principales economías en desarrollo asiáticas (Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Filipinas y Tailandia) es sin duda llamativa. Mientras que estos cinco «tigres asiáticos» fueron duramente golpeados por la crisis financiera asiática (sufriendo una contracción media del 7,7% del PIB en 1998, especialmente Indonesia y Tailandia), los «nuevos dragones» permanecieron a flote y mantuvieron su trayectoria ascendente con unas tasas de crecimiento altas e incluso muy altas. Cuando el resto de la «emergente» Asia Oriental y Suroriental fue afectada nuevamente por una paralización del crecimiento en 2001 que afectó sobre todo a Malasia y a Filipinas, el desempeño en términos de crecimiento de China y Vietnam también se mantuvo constante (7,5 y 6,9% frente a un promedio de 2,4% de los otros cinco «tigres asiáticos»).

Durante todo el período 1981-2003 (y aún en la actualidad), ambos «dragones asiáticos» han mostrado un crecimiento económico con tasas sostenidas y elevadas. Vietnam empezó en 1981 (tras haber experimentado un crecimiento negativo en 1980, un año de verdadera crisis en la estrategia socialista que seguía), mientras que China empezó su largo período de crecimiento algunos años antes, tras la introducción del progra-

CUADRO 3
Comparación del crecimiento en la región asiática (1996-2004)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
China	9,6	8,8	7,8	7,1	8,0	7,5	8,3	9,3	9,5
Vietnam	9,3	8,2	5,8	4,8	6,8	6,9	7,1	7,3	7,7
Indonesia	8,0	4,5	-13,1	0,8	4,9	3,8	4,4	4,9	5,1
Corea del Sur	7,0	4,7	-6,9	9,5	8,5	3,8	7,0	3,1	4,6
Malasia	10,0	7,3	-7,4	6,1	8,9	0,3	4,1	5,3	7,1
Filipinas	5,8	5,2	-0,6	3,4	4,4	1,8	4,3	4,7	6,1
Tailandia	5,9	-1,4	-10,5	4,4	4,8	2,2	5,3	6,9	6,1
Media I-T	7,3	4,1	-7,7	4,8	6,3	2,4	5,0	5,0	5,8

ma de las «Cuatro Modernizaciones» (agricultura, industria, defensa y ciencia y tecnología) de Deng Xiaoping.

Durante su etapa de economía de «mando» o «centralmente planificada», China y Vietnam⁵ apenas participaron en el comercio internacional, y ciertamente no se integraron en la emergente economía regional asiática, en la que países como Corea del Sur, Singapur, Malasia, Japón, Taiwan y más tarde Tailandia se desarrollaban rápidamente. Estos países promovían activamente las exportaciones (Wade, 1990; Amsden, 1989) y aplicaron una exitosa mezcla de modelos de sustitución de importaciones y de orientación exportadora. China y Vietnam se mantuvieron lejos de estos países del «milagro de Asia Oriental» (World Bank, 1993), principalmente debido a los factores políticos internos y externos que definieron sus estrategias. China inició su transición a la economía de mercado con la política de «modernización» de 1978, justo después de que un nuevo liderazgo consolidara su poder, aplastando a la «Banda de los Cuatro» posmaoísta. Vietnam inició su «vía a la transición» poco después del terrible fracaso de una nueva colectivización en el sur (1976-1980) y de que el sistema agrícola del norte quedara casi paralizado en 1980.⁶

Dos fenómenos llaman la atención en la comparación de China y Vietnam con el resto de la economía regional asiática. En primer lugar, tras los iniciales acelerones de crecimiento en la década de 1980, generados por las altas tasas de crecimiento de la agricultura y el subsiguiente crecimiento de las rentas rurales, el motor de crecimiento se desplazó a los sectores industriales urbanos, impulsados sobre todo por la ampliación de las exportaciones de manufacturas. Esto está mucho más claro en el caso de China y menos en el de Vietnam, ya que en Vietnam las exportaciones, al menos durante parte de la década de 1990, continuaron estando dominadas por las de arroz y café. En ambos casos hubo también un desplazamiento (en parte vinculado a un desplazamiento de la demanda interna y en parte debido al aumento de las exportaciones) de cultivos intensivos en tierra a cultivos intensivos en trabajo (Heerink *et al.*, 2003). El crecimiento de las exportaciones de la última década también es relativamente más elevado en comparación con el de los «tigres asiáticos» de los alrededores, aunque Vietnam resultó algo afectado por la crisis de 1997 (sus exportaciones apenas aumentaron el año siguiente).

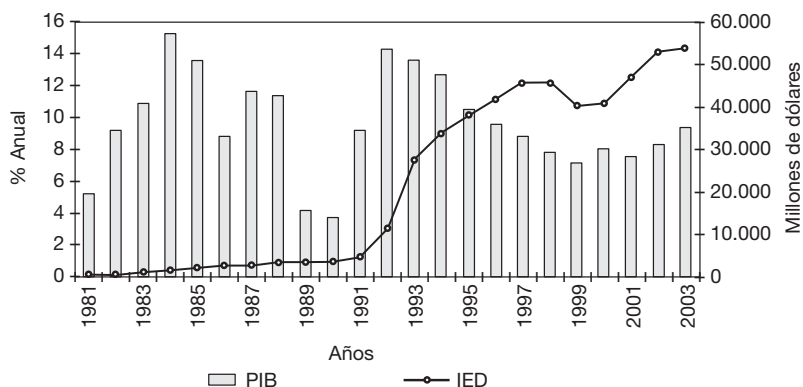
CUADRO 4
China, Vietnam y la región asiática: exportaciones (1996-2003)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
China	—	—	—	6,1	27,9	6,8	22,4	34,6
Vietnam	41,2	24,6	2,4	23,2	25,2	6,5	7,4	—
Indonesia	9,7	7,3	-8,6	-0,4	27,7	-9,3	3,7	—
Corea del Sur	3,7	5,0	-2,8	8,6	19,9	-12,7	8,0	—
Malasia	5,9	0,4	-6,8	15,3	16,1	-10,4	6,0	—
Filipinas	17,8	22,8	16,9	18,8	8,7	-15,6	9,5	—
Tailandia	-1,9	3,8	6,8	7,4	19,5	-6,9	5,7	—

FUENTE: Weeks *et al.* (2004).

En segundo lugar, mientras que inicialmente el crecimiento estuvo claramente basado en recursos endógenos y en inversión interna, cuando se convirtió en un crecimiento sostenible a largo plazo, a principios de la década de 1990, las IED empezaron a afluir a China (especialmente) y a Vietnam. Está claro que las IED no fueron la causa del crecimiento, sino que fueron atraídas por él (figura 1); aunque desde hace varios años la IED desempeña un importante papel en la modernización de la econo-

FIGURA 1
Crecimiento del PIB e IED: China (1981-2003)



FUENTE: World Economic Outlook Database, FMI, 2005; UNCTAD, base de datos sobre inversiones, Informe sobre Comercio y Desarrollo, 2004.

mía, especialmente, también en este caso, en la de China. Sin embargo, y pese a que las empresas de propiedad extranjera o mixtas son responsables de una parte importante de la producción para la exportación, la IED sigue representando una porción pequeña de la inversión total, incluso con tendencia a disminuir en cuanto a porcentaje del PIB. Aun así los montos totales son considerables en el caso de China, que está recibiendo actualmente más de 50.000 millones de dólares al año en concepto de IED, lo que la convierte en el segundo receptor del mundo después de EEUU. Vietnam, en una escala mucho menor, tiene una IED de alrededor de 1.300-1.400 millones de dólares estadounidenses (lo que en términos per cápita representa alrededor de la mitad de la de China).

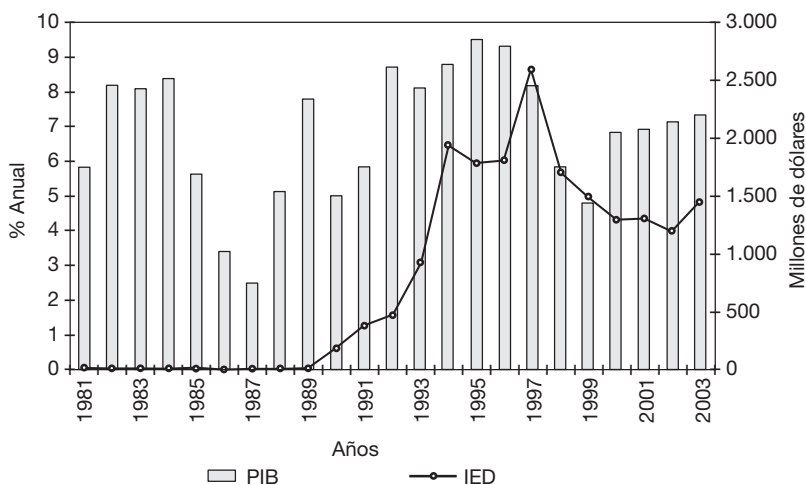
En China se siguió una política deliberada que durante mucho tiempo prohibió los flujos de IED a las provincias occidentales del interior para estimular el crecimiento en las regiones costeras orientales, que tenían ventajas comparativas para las exportaciones (Riskin *et al.*, 2003). Posiblemente haya sido una muy buena decisión para estimular el crecimiento, pero también fue una política muy sesgada en favor de la costa oriental, lo que entraba en contradicción (tal como veremos más adelante) con un crecimiento equilibrado y una reducción sostenida de la pobreza. Quizás se tuviera en cuenta la anticuada teoría del crecimiento, que influye «por goteo» (*trickle-down*) en la reducción de la pobreza; pero pese a los éxitos en este terreno ha quedado claro que el modelo chino es considerablemente desigual en términos sectoriales y más aún en términos espaciales (Kanbur y Zhang, 2005; Riskin *et al.*, 2003).

En Vietnam la concentración de IED se dio principalmente en los centros industriales en torno a Hanoi; Haifong (en el norte) y sobre todo en Ciudad Ho Chi Minh (en el sur), y tuvo por consiguiente un sesgo más «urbano». En la figura 2 se muestra que —igual que en el caso de China— la IED, más que ser la causa, era la consecuencia de un crecimiento económico sostenido.

5. Reducción de la pobreza y desigualdad regional

El sorprendente desempeño de China y Vietnam en términos de crecimiento, además de su proceso de integración en el mercado regional y

FIGURA 2
Crecimiento del PIB e IED: Vietnam (1981-2003)



FUENTE: World Economic Outlook Database, FMI, 2005; base de datos sobre inversiones de la UNCTAD, Informe sobre Comercio y Desarrollo, 2004.

mundial, atrayendo unos volúmenes importantes de inversión extranjera directa, también tiene su lado oscuro. Especialmente en la última década estos países muestran una creciente desigualdad (regional o espacial) y un crecimiento con una decreciente elasticidad de la reducción de la pobreza. Para empezar con esto último, la reducción de la pobreza a escala nacional ha sido muy notable, aunque los datos difieren en función de dónde se establezca la línea de la pobreza. En particular, el número de pobres rurales de China ha disminuido drásticamente. Según los cálculos oficiales chinos (a la baja), éstos eran 260 millones en 1978, al iniciarse la transición, y sólo 30 millones en 2000 (Riskin *et al.*, 2003: 16). Sin embargo, usando la línea de la pobreza internacionalmente comparable de un dólar diario per cápita en paridad de poder adquisitivo (PPA), se calcula que su número es sustancialmente más elevado (Fang *et al.*, 2002).⁷ Sobre todo a principios de la década de 1980 y mediados de la de 1990, con las mejoras en los términos de intercambio doméstico, las rentas rurales crecieron y por lo tanto la pobreza rural disminuyó. Desde entonces se da una tendencia de signo contrario.

No cabe duda de que las políticas nacionales y regionales chinas han estado en tensión, en muchos aspectos, con la reducción de la pobreza. En concreto, muchas políticas, incluyendo las de distribución de renta, las de incentivos fiscales, el sistema de protección social y las restricciones a los desplazamientos de población, han tenido un «sesgo urbano» (Riskin *et al.*, 2003: 2).

Al margen de la evolución negativa de la renta en las zonas rurales, los servicios de salud básicos y la educación también sufrieron con relación al acceso y a la calidad, mientras que la descentralización fiscal aplicada provocó un efecto casi perverso, ya que las comunidades pobres se vieron obligadas a recaudar sus propios impuestos, sobre una base (productores agrícolas pobres) que era inherentemente débil. Esto causó importantes diferencias en el gasto presupuestario per cápita entre las zonas urbanas y rurales y entre las provincias costeras y las del interior, y un círculo vicioso en el que los habitantes pobres del campo quedan atrapados. En las provincias del interior la pobreza está más localizada y es mayor, sobre todo en el suroeste (incluyendo el Tíbet), el noroeste y parte de las zonas centrales (Riskin *et al.*, 2003; Fang *et al.*, 2002).

El lento desarrollo de las zonas centrales y occidentales se ha convertido en un importante obstáculo a la reducción de la pobreza en estas provincias, en las que se concentra gran parte de la población pobre de China (Riskin *et al.*, 2003: 2)

También en el caso de Vietnam la pobreza ha sido y sigue siendo sobre todo rural. Durante la última década Vietnam ha demostrado ser capaz de reducir significativamente el número de pobres (también en este caso usando un umbral de pobreza algo diferente al de un dólar diario per cápita en PPA), pasando del 58% (1993) al 37% (1998), hasta llegar al 29% (2002). Sin embargo, hay significativas diferencias regionales (véase el cuadro 5).

Las regiones más rezagadas son las de las montañas del norte, la costa centro-norte y las tierras altas del centro. Además, en el mismo período la pobreza rural se redujo de un 66,4 a un 45,5% y luego a un 35,6%, en tanto que la pobreza urbana se redujo mucho más rápidamente, de un 25,1 a un 9,2%, hasta llegar a un 6,6% (Weeks *et al.*, 2004). De la misma manera que en China, en Vietnam las áreas más golpeadas por la pobreza son también las zonas en las que reside la mayor parte de las

CUADRO 5
Reducción de la pobreza en Vietnam (1993-2002)

	1993	1998	2002
Delta del río Rojo	63	29	22
Costa centro-norte	75	48	44
Sureste	37	12	11
Montañas del norte	82	64	44
Tierras altas del centro	70	53	52
Costa centro-sur	47	35	25
Delta del río Mekong	47	37	23

FUENTE: Weeks *et al.* (2004).

minorías étnicas (especialmente en las montañas). Por último, la desigualdad de la renta, una de las principales preocupaciones de este capítulo, ha aumentado sustancialmente en ambos países. La metodología para el cálculo del coeficiente de Gini (en términos de gastos o de ingresos) no es siempre comparable, pero de todos modos los indicadores muestran una tendencia preocupante. China ha pasado de ser un sociedad igualitaria a ser un país fuertemente desigual, de modo similar a muchas de las economías en transición de la antigua Unión Soviética, mientras que Vietnam muestra una desigualdad de ingresos ligeramente más moderada, que en todo caso ha crecido hasta situarse por encima de 0,40 en el coeficiente de Gini.

Asimismo, la desigualdad espacial en China y en Vietnam ha aumentado considerablemente desde principios de la década de 1990 (Tarp Jensen y Tarp, 2005; Kanbur y Zhang, 2005; Wan y Zhou, 2004). En China lo contradictorio es que las provincias de la costa oriental están muy aventajadas en términos de servicios sociales, inversión pública y privada y reducción de la pobreza, en contraposición al norte y al suroeste y a algunas de las provincias centrales, que están en desventaja en ese sentido. En Vietnam lo que define la desigualdad espacial de la renta es la contraposición entre el sureste (con la Ciudad Ho Chi Minh como centro) y el delta del río Rojo (con Hanoi y Haifong) con relación a las montañas del norte, la costa centro-norte y las tierras altas centrales.

CUADRO 6
Desigualdad de la renta en China y Vietnam (1992-2002)

	1992	1995	2001
China	0,376	0,415	0,447
	1993	1998	2002
Vietnam	0,34	0,35	0,42

FUENTE: Klump *et al.* (2004), World Bank (1996: 208; 1998: 207; 2005).

6. Crecimiento con desigualdad (espacial): obstáculos a la reducción de la pobreza

Sin lugar a dudas, China y Vietnam han mostrado un sorprendente desempeño en su crecimiento durante más de dos décadas, desde principios de la década de 1980. Han surgido como dos «dragones asiáticos» desde el barro de los campos de arroz de estas sociedades agrarias inicialmente muy pobres. En comparación con los países del «milagro asiático», los «tigres de Asia Oriental», estas EAT gemelas han evolucionado indudablemente muy positivamente, aunque el nivel del que partieron, tal como se ha dicho en este capítulo, era muy bajo. Además, con sus tasas de crecimiento sostenidas y elevadas y con una desigualdad inicial relativamente baja, han conseguido reducir sus cifras de pobreza de manera espectacular, en particular las de la pobreza rural. Sin embargo, la desigualdad de la renta ha crecido rápidamente en la década de 1990 y continúa creciendo, lo cual, según se sostiene, es un obstáculo para la continuación del propio crecimiento, pero especialmente para la continuación de la reducción de la pobreza. La desigualdad no sólo es sectorial (rural-urbana) sino que cada vez más, según se reconoce, tiene una naturaleza espacial (Kanbur y Zhang, 2005).

Los sectores (o polos) en los que se genera el crecimiento, especialmente los involucrados en las exportaciones que aumentan rápidamente y los que reciben IED, tienen una distribución espacial muy desi-

igual. En el caso de China, la reciente entrada en la OMC, aparte de las diversas ventajas que pueda reportar, está aumentando la desigualdad. En primer lugar, los estudios recientes demuestran que los productores y los trabajadores agrícolas pobres, grupo en el que se encuentran la mayor parte de los pobres rurales (Anderson *et al.*, 2004) son los perdedores. En segundo lugar, desde mediados de la década de 1990 las políticas chinas han tenido efectos negativos sobre los productores agrícolas, efectos que se agravarán con las considerables obligaciones con relación a la medida global de ayuda (MGA) que el Gobierno chino aceptó acatar al entrar en la OMC. Los nuevos aranceles mínimos para bienes agrícolas también hicieron bajar los precios internos. En el caso de Vietnam, las negociaciones de adhesión a la OMC concluirán muy probablemente este año y, por consiguiente, aunque resulten en gran medida positivas para la posición comercial de Vietnam y las ventajas comparativas, bien podrían ser negativas para los productores agrícolas pobres, y en términos generales deteriorar aún más la desigualdad espacial (y la sectorial) (Weeks *et al.*, 2004).

En el caso de China, el Gobierno (y el Partido) ha reconocido la gravedad que reviste la creciente desigualdad y ha respondido con la introducción en 2000 de un programa de inversiones públicas a gran escala centrado en las provincias occidentales del interior. Sin embargo, lo más necesario es el establecimiento de vínculos dinámicos entre las economías del interior (en buena parte agrícolas) y las provincias costeras orientales, de rápido crecimiento. En Vietnam la desigualdad espacial se materializa en una importante brecha entre el norte y el sur y entre los polos de crecimiento de los dos deltas, representados por las tres mayores ciudades (Hanoi, Ciudad Ho Chi Minh y Haifong) y las tierras altas que las rodean. En términos geográficos Vietnam se encuentra en una posición más ventajosa para reducir la desigualdad espacial, debido a su larga costa y a la capacidad de muchas provincias de beneficiarse de la IED y la apertura comercial. No obstante, en ambos países se necesita crear intervenciones concertadas en materia de políticas públicas para revertir la creciente tendencia a la desigualdad de la renta en términos espaciales, que podría convertirse en un importante obstáculo para un mayor desarrollo humano.

Notas

1. Es interesante que la primera visita de un primer ministro vietnamita a EEUU desde el fin de la guerra, en junio de 2005, haya coincidido con el décimo aniversario del levantamiento del embargo comercial.

2. El CAME fue el mercado común dominado por la URSS, en el que Vietnam, Cuba y Mongolia participaban como miembros asociados. Desapareció en 1992, tras el colapso de la Unión Soviética.

3.. Véanse los datos del Informe del Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, <www.undp.org>

4. Existen críticas muy aceptadas sobre los aún existentes préstamos blandos que el sistema financiero de China y Vietnam, controlado por el Estado, sigue proporcionando en estos países a las EPE, aunque ambos gobiernos están intentando ponerles freno, porque son conscientes de que esta práctica es una bomba de relojería para el sistema financiero (que, por cierto, provocó la crisis financiera asiática de 1997).

5. Tampoco aquí se incluye a Vietnam hasta 1975.

6. En 1980 me encontraba de visita en Hanoi y hubo una escasez alimentaria grave. Ese año —lo que resulta bastante irónico— era el posterior a la devastadora guerra fronteriza entre China y Vietnam en la que China «castigó» a su vecino del sur por haber derribado al régimen de Pol Pot en Camboya (amistoso con respecto a China). En el año 1980 se concentraron varios momentos críticos que llevaron a la reconsideración de la estrategia económica y al comienzo de las reformas económicas. A Vietnam le quedaban todavía años de debates internos antes de que, en 1986, se hiciera pública la política *Doi Moi*, que sentó las bases de la exitosa transición hacia una economía de mercado.

7. El umbral de la pobreza nacional que usa el Gobierno chino es considerablemente inferior al umbral comparable internacionalmente de un dólar diario per cápita en PPA que usa el Banco Mundial (*World Bank*).

Bibliografía

- Amsden, Alice (1989), *Asia's New Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Nueva York y Oxford.
- Anderson, Kym, Jihun Huang y Elena Ianchovichina (2004), «The Impacts of WTO Accession on Chinese Agriculture and Rural Poverty», en Deepak Bhattasali, Shantong Li y Will Martin, eds., *China and the WTO. Accession, Policy Reforms and Poverty Reduction Strategies*, World Bank, Washington.
- Cornia, Andrea Giovanni y Vladimir Popov (2001), *Transition and Institutions*.

- The Experience of the Gradual and Late Reformers*, UNU/WIDER Studies in Development Economics, Oxford University Press, Oxford y Nueva York.
- Fang, Shengen, Linxiu Zhang y Xiaobo Zhang (2002), «Growth, Inequality, and Poverty in Rural China», *Research Report*, n° 125, International Food Policy Research Institute, Washington,
- Heerink, Nico, Max Spoor y Qu Futian (2003), «Impact of Economic Policy and Institutional Reforms in Sustainable Resource Use in China and Vietnam: An Overview», comunicación presentada en el seminario internacional *Economic Transition and Sustainable Agricultural Development in East Asia*, Nanjing, 20-22 de octubre de 2003.
- Heltberg, Rasmus (2003), «Spatial Inequality in Vietnam: A Regression-based Decomposition», *World Bank Working Paper*, World Bank, Washington.
- Jones, Derek, Cheng Li y Owen (2003), «Growth and Regional Inequality in China During the Reform Era», *William Davidson Working Paper*, n° 561, The William Davidson Institute, University of Michigan Business School, Michigan.
- Kanbur, Ravi y Xiaobo Zhang (2005), «Fifty Years of Regional Inequality in China: a Journey Through Central Planning, Reform and Openness», *Review of Development Economics*, n° 9:1, pp. 87-106.
- Klump, Rainer y Thomas Bonschap (2004), «Operationalising Pro-Poor Growth: A Country Case Study on Vietnam», estudio preparado para el programa OPPG.
- Liu, Amy Y.C. (2004), «Markets, Inequality and Poverty in Vietnam», *Asian Economic Journal*, n° 15:2, pp. 217-235.
- Riskin *et al.* (2003), *The Macroeconomics of Poverty Reduction in China*, mimeo, Regional Bureau of Asia and The Pacific y Bureau of Development Policy, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- Spoor, Max (2004), «Transition and Development in Asian Perspective», comunicación presentada en el seminario *Cooperación, desarrollo y transición en Asia*, CUIIMPB, Barcelona, 8-9 de julio de 2004.
- , ed. (2003), *Transition, Institutions, and the Rural Sector*, Rowman and Littlefield, Lexington Books, Lanham, Londres y Oxford.
- Stiglitz, Joseph (2002), *Globalization and its Discontents*, Penguin Books, Londres.
- Tarp Jensen, Henning y Finn Tarp (2005), «Trade Liberalization and Spatial Inequality: a Methodological Innovation in a Vietnamese Perspective», *Review of Development Economics*, n° 9:1, pp. 69-86.
- Wade, Robert (1990), *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, Princeton.
- Wan, Guangshua y Zhangyue Zhou (2004), «Income Inequality in Rural China: Regression-base Decomposition Using Household Data», *WIDER Research Paper*, n° 51, World Institute of Development Economics Research, Helsinki.

Weeks, John, Nguyen Thang, Rathin Roy y Joseph Lim (2004), *Seeking Equity within Growth. The Macroeconomic of poverty reduction. The Case Study of Vietnam*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Bank, Washington.

— (1996), *From Plan to Market*, World Development Report, World Bank, Washington.

— (1998), *Knowledge for Development*, World Development Report, World Bank, Washington.

— (2005), *World Development Indicators*, World Bank, Washington.

Regionalismo y desarrollo en África: la transformación de la ECOWAS y de la Unión Africana¹

'Funmi Olonisakin

1. Introducción

En este capítulo se debaten los orígenes del regionalismo en África y se examina el modo en que dos organizaciones africanas —la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (*Economic Community of West African States*, ECOWAS) y la Unión Africana (UA), que actúan respectivamente en el nivel subregional y en el continental— están respondiendo a los retos de seguridad y desarrollo a los que se enfrenta la región. Se consideran varias cuestiones. La primera tiene que ver con las principales amenazas a las que se enfrenta África según las percepciones de los actores regionales. La segunda es la de la naturaleza de las estructuras regionales y subregionales existentes diseñadas para hacer frente a estas amenazas y sobre el alcance de sus capacidades. La tercera gira en torno al modo en que debería vincularse la comunidad internacional a las estructuras regionales, con relación a los esfuerzos de éstas para hacer frente a sus problemas de seguridad y desarrollo, especialmente en el contexto mundial surgido tras el 11 de septiembre.

En el capítulo se plantean tres argumentos interconectados. En primer lugar, las organizaciones regionales africanas han dado un tratamiento innovador a los problemas de seguridad de la región (lo que no se reconoce habitualmente en entornos extraafricanos), aunque ello ha sido así como resultado de una necesidad. Las innovaciones han sido patentes, sobre todo, en lo que respecta al establecimiento de normas, aunque la necesaria capacidad para aplicar plenamente estos estándares está aún por desarrollarse. Este establecimiento de normas es evidente, sobre todo, en la completa ruptura con los principios clave a los que las orga-

nizaciones regionales africanas se aferraban rígidamente cuando se creó la organización continental, la Organización de la Unidad Africana (OUA), en la década de 1960. Uno de esos principios es el de la no intervención en los asuntos internos de los estados miembros.

En segundo lugar, la atención internacional y la asistencia a las instituciones africanas se centra estrictamente en construir la capacidad africana para planificar y ejecutar operaciones de mantenimiento de la paz y menos en los profundamente arraigados desafíos a la seguridad que amenazan a África a largo plazo.

En tercer lugar, el enfoque centrado cada vez más en la guerra contra el terrorismo, a corto y quizás también a medio plazo, distraerá la atención de la agenda de seguridad humana emergente, que estaba recibiendo una atención cada vez mayor antes de los ataques del 11 de septiembre y se centrará en temas de seguridad más dura, que dan prioridad a las cuestiones de seguridad militar. La conclusión es que los avances de las organizaciones regionales africanas hacia el establecimiento de un marco normativo para tratar los problemas de seguridad en el continente no están acompañados por una capacidad para tratar estas cuestiones. Gran parte del éxito dependerá de cómo se combine la asistencia externa con ideas y recursos de raíz local.

El estudio está dividido en cinco apartados. En el próximo apartado, que es el segundo, se plantean los orígenes del regionalismo en África. En el tercer apartado se explora la naturaleza y el alcance de los retos de seguridad para África y el carácter innovador de los enfoques de la región. En el cuarto se examina la cada vez mayor capacidad de África para hacer frente a las amenazas de seguridad regionales. Ese apartado se centra específicamente en la ECOWAS, la Unión Africana y la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (*New Partnership for Africa's Development*, NEPAD). En el quinto apartado se concluye el estudio con un examen a los desafíos y las amenazas que plantea un compromiso internacional con África.

2. Los orígenes del regionalismo en África

El regionalismo en el África posindependiente surgió en respuesta a diferentes factores. El primero tenía que ver con las amenazas de interven-

ción externa provenientes de los ex amos coloniales. En segundo lugar, los líderes africanos percibían la necesidad de actuar colectivamente en pro de la liberación de los estados que seguían estando bajo dominio colonial y además la de desafiar el régimen del *apartheid* en Suráfrica. En tercer lugar, una vez que muchos estados africanos alcanzaron la independencia, hubo deseos de mantener la cooperación y la integración regional entre estados africanos independientes. El impulso hacia la cooperación económica y la integración, sin embargo, se desarrolló en términos subregionales.

Estos factores, entre otros, condujeron a la creación de la OUA en 1963. La organización que se creó fue un compromiso entre puntos de vista africanos moderados y radicales. La Ghana de Kwame Nkrumah, por ejemplo, propuso la creación de una organización política más fuerte que incluyera la creación de un Alto Mando Africano, un ejército africano capaz de rechazar ataques o intervenciones externas. Muchos líderes africanos se mostraban, sin embargo, reticentes a participar en un esquema supranacional cuando apenas habían concluido sus luchas contra el colonialismo.

Las recién creadas estructuras regionales reflejaban las percepciones de los líderes africanos con relación a las amenazas a la seguridad y el desarrollo de África, que entendían, en gran medida, en términos interestatales y coloniales, y ello se reflejó en los principios directores y los valores de sus organizaciones. Así, en lo que respecta a la OUA, entre los principios fundamentales estaban los siguientes: igualdad soberana de los estados miembros, derecho a la autodeterminación y no interferencia en los asuntos internos de los estados miembros. Las principales amenazas a África se concebían como provenientes del exterior del continente o de estados africanos ambiciosos.

Sin embargo, al adoptar estos principios (especialmente el principio de no intervención), la OUA sacrificó las aspiraciones de los grupos dentro de los países que pretendían independizarse y las de los estados que deseaban revisar sus fronteras, dadas las maneras artificiales en las que se habían fijado las fronteras africanas en la época colonial, sin demasiadas consideraciones hacia las fronteras naturales o las diferencias étnicas y culturales. No obstante, puede afirmarse que éste fue el mejor método para impedir que el conflicto armado surgiera a partir de diferentes instancias. Sin ese principio estricto se habría abierto la puerta a las secesiones y a las guerras civiles, así como a conflictos interestatales provo-

cados por grupos étnicos deseosos de independizarse y de estados que intentaran rediseñar sus fronteras. Aun así, en África se dieron diversos incidentes de disputas fronterizas y guerras civiles en las décadas de 1960 y 1970, por ejemplo entre Argelia y Marruecos, Etiopía y Somalia y la guerra civil en Nigeria con el intento de secesión de Biafra.

El resultado neto de la estricta adhesión a estos principios por parte de la OUA fue una evidente ineficacia para resolver crisis importantes en el continente. El apoyo al derecho del Sáhara Occidental a la autodeterminación casi paralizó a la OUA cuando Marruecos, el principal oponente a las reivindicaciones del Sáhara Occidental, se retiró de la OUA. Además, dado su principio de no intervención, la organización no prestó atención a la conducta interna de los estados, en los que en muchos casos los derechos de la mayoría se violaban en el marco de sistemas autoritarios en los que el gobierno de los caciques era la regla. La resultante exclusión social, política y económica no atrajo la atención de la organización. Esto tenía lugar en el marco de un sistema de guerra fría que no se centraba en la conducta interna de los estados, sino más bien en la ideología y las alianzas.

Mientras que la instancia continental se enfrentaba a los desafíos políticos, las entidades subregionales seguían una agenda de integración económica. La primera subregión que hizo avances tangibles hacia la cooperación económica y la integración fue la ECOWAS, fundada en 1975. Entre otras cosas, la ECOWAS tenía como objetivo llegar a la libre circulación de bienes y personas en la subregión, así como a una unión monetaria. Tal como se indicó anteriormente, también hizo algunos avances en el terreno de la seguridad regional y la gestión de conflictos. De la misma manera que la ECOWAS, la Autoridad Intergubernamental sobre Desarrollo (*Inter-governmental Authority on Development*, IGAD) se desarrolló inicialmente como una respuesta a los desafíos al desarrollo (tales como las sequías); de ahí sus siglas iniciales IGADD (*Inter-governmental Authority on Drought and Development*: Autoridad Intergubernamental sobre la Sequía y el Desarrollo). La subregión sudafricana sólo pudo avanzar hacia el objetivo de la integración económica tras la obtención del sufragio universal y gobierno por mayoría en Suráfrica, cuestión que ocupó la atención de esa subregión y de otros estados miembros de la OUA.

Con el fin de la guerra fría, los grupos excluidos de África consiguieron hablar y ser oídos, debido al fin de la rivalidad de las superpo-

tencias en África y de la retirada del apoyo a los ex aliados por razones ideológicas. Se establecieron nuevas condiciones para la asistencia externa a África, lo que incluía la democracia y el «buen gobierno» (*good governance*). Así, a medida que los grupos reclamaban unos gobiernos más representativos, la OUA, limitada por su anticuado principio de no interferencia, no desarrollaba actuaciones relevantes, en especial en situaciones en que las demandas degeneraban en conflictos armados, como por ejemplo en Liberia, Sierra Leona y Somalia. Tal como queda reflejado en el resto de este capítulo, la OUA, junto a las organizaciones subregionales africanas, tuvo que adaptarse a los tiempos cambiantes. La creciente inseguridad provocada por las situaciones conflictivas en el continente hacía muy patente que resultaba imposible embarcarse en el desarrollo sin seguridad y estabilidad.

3. La naturaleza y el alcance de los desafíos a la seguridad en África y los enfoques innovadores

La naturaleza de las amenazas a la seguridad a las que se enfrentan los países africanos en el período posterior al fin de la guerra fría en general ha seguido siendo la misma, aunque el foco se ha desplazado hacia áreas específicas de inseguridad. Las amenazas a la seguridad de África se derivan fundamentalmente de un colapso de los sistemas de gobernanza, colapso que se manifiesta en un grado variable de violencia y conflicto armado en el continente, en la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras y en un crecimiento de instancias de seguridad no reguladas, lo cual exacerba la inseguridad y la inestabilidad del continente. En algunos casos los programas diseñados para hacer frente a estas amenazas han agravado la situación en materia de seguridad. Entre ellos se incluyen, por ejemplo, los programas de desarme y desmovilización que dejaron libres a miles de jóvenes ex combatientes sin medios alternativos de vida en unas comunidades ya traumatizadas. Pero los africanos perciben que las amenazas a su seguridad van más allá del fracaso en el intento de reformar las instituciones militares cuando contemplan la realidad cotidiana de exclusión y desempleo juvenil, hambrunas, mala gestión de los recursos naturales y el impacto del VIH/SIDA, que amenazan con agotar el tan necesitado capital humano para mantener la seguridad del continente.

Las amenazas a la seguridad que se han vuelto evidentes al fin de la guerra fría tenían unas dimensiones específicas que emanaban de un sentido de historia compartida y experiencias comunes. En África Occidental, por ejemplo, el efecto acumulado del colapso de los sistemas de gobernanza bajo las sucesivas dictaduras militares y los regímenes civiles autoritarios creó conflictos e inseguridad crecientes, que al acabar la guerra fría generó unas transiciones relativamente pacíficas en lugares como Benín y Mali, en conflictos armados en Liberia, Sierra Leona, Guinea-Bissau y Costa de Marfil y en disturbios e inestabilidad relativa en Nigeria.

Entre otras, las siguientes son algunas de las amenazas a la seguridad que se han vuelto evidentes con el colapso del mundo bipolar:

- Colapso de instituciones estatales, ejemplificado por los acontecimientos en países como Liberia, Somalia, Sierra Leona y la República Democrática del Congo (RDC).
- Aumento de los conflictos comunitarios, originados sobre todo por crecientes tensiones en las rivalidades intergrupales.
- Conflictos cada vez más importantes relativos a la propiedad, gestión y control de los recursos naturales.
- Flujos generalizados de armas pequeñas y armas ligeras provenientes sobre todo de Europa oriental, inicialmente, y hoy vinculados a las actividades de actores no estatales y en algunos casos de fabricantes locales.
- Surgimiento (y en algunos casos resurgimiento) de nuevos actores en la política de los conflictos, incluyendo mercenarios, señores de la guerra, milicias informales, etc.
- Importancia cada vez mayor de unas nuevas formas de amenazas a la seguridad, incluyendo blanqueo de dinero, tráfico de seres humanos, drogas, criminalidad informática, etc.

Aunque los conflictos y amenazas de esta lista son específicos con relación a su contexto, tienen unas dimensiones regionales peculiares que refuerzan la conexión intrínseca entre la vida local, nacional y regional en África. Una manifestación de ello es la porosidad de los límites entre estados africanos, lo que da lugar a una rápida propagación de los conflictos armados de un Estado a otro, tal como demuestran los desplazamientos de refugiados y los flujos de armas pequeñas y armas ligeras, así como los movimientos de grupos armados y de recursos naturales a tra-

vés de las fronteras. De la misma manera, la realidad socioeconómica de la vida en África hace que la presencia de grupos sociales y étnicos activos a través de las fronteras cree una red de intereses y de sentimientos que resulta luego difícil de separar de los conflictos de la región.

Tendencias regionales en el abordaje de las amenazas comunes a la seguridad

Los intentos de hacer frente a estas amenazas a la seguridad que existen en diferentes niveles en la década pasada han producido resultados de signo diverso, los que, tal como se indicó antes, en ocasiones han dado lugar a otros tipos de amenazas. Entre las respuestas que se han dado se incluyen, por ejemplo, la promoción de agendas de buen gobierno mediante elecciones, las reformas institucionales — como por ejemplo la reforma del sector de seguridad — o los programas de desmovilización. Algunas de estas iniciativas, que inicialmente partieron sobre todo de la comunidad internacional, han tenido diversos efectos, siendo el más común el arraigo cada vez mayor de la cultura de celebración de elecciones.²

Uno de los indicadores más visibles de que existe una voluntad africana colectiva de controlar las múltiples crisis a las que se enfrenta la región es el surgimiento de un marco normativo para la gestión y la prevención de los conflictos que plantean una importante amenaza a la seguridad y al desarrollo. En esta área las organizaciones regionales africanas han mostrado su mayor capacidad de innovación. La escalada de buen número de conflictos a guerras civiles brutales a partir del período inmediatamente posterior a la guerra fría convenció a los líderes africanos de que no podían cumplirse los objetivos planteados en ausencia de un entorno seguro y estable, las agendas de desarrollo y de integración regional se dedicaron especialmente a niveles subregionales, como la ECOWAS y la Comunidad de Desarrollo de África Austral (*Southern African Development Community*; SADC). En los años noventa se elaboraron muchísimos protocolos y declaraciones, cuya adopción se combinó con la realización de misiones de mediación en áreas conflictivas, en particular allí donde las tensiones y las amenazas de escalada fueron altas. La idea de que es necesario conectar seguridad y desarrollo más estrechamente sólo empezó a ganar terreno fuera de África a finales de la década de 1990. Esto se ha manifestado ahora en una mayor colabora-

ción entre los países donantes para elaborar enfoques coherentes con los desafíos a la seguridad y el desarrollo de los estados frágiles y destrozados por la guerra (OCDE, 2004).

Uno de los primeros instrumentos con el que se establecieron las bases para el desarrollo de un marco normativo para alcanzar un entorno más seguro en África fue la Declaración de Principios Políticos de la ECOWAS de 1991, que intentó promover la política multipartidista en todos los estados. Esta declaración fue seguida muy de cerca por un nuevo Tratado ECOWAS en 1993, que insiste en la importancia de la democracia y el estado de derecho. El instrumento de mayor alcance en la persecución de paz, seguridad y buen gobierno en África Occidental es el Protocolo ECOWAS sobre Democracia y Buen Gobierno que complementó el protocolo vinculado al Mecanismo para la Prevención de Conflictos, Gestión, Resolución, Mantenimiento de la Paz y Seguridad (adoptado inicialmente en diciembre de 1999). Una importante innovación presente en este protocolo es el acuerdo de los líderes de imponer sanciones en situaciones de violaciones generalizadas a los derechos humanos por parte de un miembro dentro de sus fronteras (ECOWAS, 2001: artículo 45). En 2003, los jefes de Estado de África Occidental adoptaron la Declaración sobre una Aproximación Subregional a la Paz y a la Seguridad, reiterando que sólo un enfoque regional concertado puede garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad en la subregión y reafirmando además su compromiso con la consolidación democrática y su oposición a la toma del poder político mediante medios inconstitucionales, especialmente el uso de la fuerza.

Existen diversos indicadores de que hay una determinación cada vez mayor para impedir conflictos y comprometerse con estos protocolos. Una ha sido la resolución de los líderes de imponer el principio de que nadie debería asumir el poder por medios inconstitucionales. Las reacciones a los golpes militares en Guinea-Bissau y Santo Tomé y Príncipe en 2003 son ejemplos de ello, así como el esfuerzo colectivo que se hizo para apartar a Charles Taylor del poder en Liberia en el mismo año.

También hay una tendencia regional hacia la armonización de la política y los estándares de seguridad, así como a formar conjuntamente a los militares. Tres instituciones de formación militar en Costa de Marfil, Ghana y Nigeria han sido designadas como centros de entrenamiento regionales.³ También resulta relevante en este sentido la extensión de la moratoria de la ECOWAS a la importación, exportación y manufactura de armas pequeñas y ligeras. Sin embargo, nada de esto ha llevado a la

armonización de la política de seguridad en la subregión. Además, la articulación de una política de seguridad a escala nacional no es una característica corriente en la región.

Un acontecimiento interesante y sin precedentes ha sido la apertura de la organización subregional, la Comisión Económica de Estados Africano-Occidentales, a la influencia de la sociedad civil africano-occidental. La secretaría de la ECOWAS se ha abierto a actividades en asociación con grupos de la sociedad civil. Las consultas generaron la formalización de esta relación y el establecimiento de una Unidad para la Coordinación de la Sociedad Civil en el seno de la ECOWAS en 2003 (ECOWAS, 2003). Esto condujo a la realización de la primera asamblea de la sociedad civil, organizada para coincidir con la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno en Accra, Ghana, en diciembre de 2003.

Siguen existiendo lagunas pese a un marco normativo esperanzador

Pese a estas tendencias, y a los progresos registrados en el esfuerzo colectivo para hacer frente a los problemas de seguridad en la subregión, siguen existiendo diversas lagunas, que a su vez han trasladado el foco de las amenazas a la seguridad que afronta la subregión. El desarrollo de instrumentos normativos a escala regional y continental no se ha traducido en un cambio real sobre el terreno.

El centro de atención está volviendo gradualmente al ámbito nacional, en el que sigue habiendo varias amenazas serias a la seguridad. En buen número de países las elecciones se perciben como un instrumento de legitimación de regímenes que no están comprometidos genuinamente con la reforma pero que satisfacen las condiciones establecidas por las instituciones financieras internacionales (IFI). El espacio para una participación local amplia a todos los niveles de la gobernanza no se ha abierto por completo en diversas partes de África y las instituciones de gobernanza siguen siendo débiles.

Los graves desafíos a la seguridad a los que se enfrentan los africanos a escala nacional han quedado reflejados en la proliferación de fuerzas de seguridad alternativas que operan en buen número de países africanos —guardias de seguridad, milicianos y otros grupos de seguridad privados. Por ejemplo, existen grupos armados no estatales o grupos de seguridad en por lo menos ocho de los quince estados miembros de la

ECOWAS (*Small Arms Survey*, 2004). La presencia continuada de estos grupos constituye, sin lugar a dudas, un indicador del estado de inseguridad existente y un reflejo de la incapacidad del Estado de mantener el monopolio del uso de la fuerza. Esto sigue siendo un dilema de seguridad, en particular en países que no están ni en guerra ni en paz.

Finalmente, la crisis de la juventud plantea dilemas y amenazas a la paz y la seguridad de los estados de África Occidental, aunque este no es un problema exclusivo de la subregión. La crisis de los jóvenes, la mayoría de los cuales están desempleados y tienen un acceso limitado a la educación, además de estar excluidos de los procesos políticos que los circundan, tiene el potencial de exacerbar el conflicto y las tensiones dentro de las comunidades. Los niños y los jóvenes constituyen un vivero de reclutamiento para los grupos armados. Están además amenazados por el azote del VIH/SIDA, en especial a lo largo de los corredores de los conflictos armados. Y al acabar los conflictos e iniciarse los procesos de reconstrucción y rehabilitación los jóvenes suelen quedar marginados. Esto amenaza con dar continuidad al ciclo de conflicto e inseguridad. Sin embargo, de esta generación de jóvenes, que actualmente constituye más del 60% de la población de África, depende el futuro de la región. A este respecto, el peligro de que las guerras recomiencen debido a enfoques y respuestas ineficaces a los conflictos armados, como por ejemplo a la hora de realizar la desmovilización o de aplicar programas de reintegración y reubicación, exige un examen más detallado. Un ejemplo de ello son las consecuencias del fracaso del objetivo de realizar una desmovilización efectiva de ex combatientes en Liberia.

4. La evolución de la capacidad africana para afrontar amenazas de seguridad regionales

Desde principios de la década de 1990 se han desarrollado diversas estructuras en África Meridional, África Oriental y a nivel continental, todas ellas dirigidas a afrontar las amenazas a la paz y a la seguridad de África, con diversos grados de interés externo y de apoyo a lo largo del período. Un examen más de cerca a estas estructuras revela dos cuestiones, entre otras. En primer lugar, que las agendas continental y subregional son coherentes en lo que respecta a las percepciones de las amenazas

a la seguridad. Las estructuras creadas permiten que se desarrollen unos papeles complementarios y mutuamente reforzados entre las instancias del espacio continental, la Unión Africana y las organizaciones regionales. En segundo lugar, que siguen existiendo serias brechas entre los objetivos declarados de estas instancias y su capacidad para cumplirlos. En último término, el éxito de la agenda continental depende de la medida en que pueda construirse una respuesta eficaz sobre la base de los niveles subregionales y de un apoyo coordinado de fuentes externas coherente con la agenda africana.

El mecanismo de la ECOWAS para la prevención y resolución de conflictos, y el mantenimiento de la paz y la seguridad

Desde 2000 se han desarrollado diversas estructuras a nivel subregional y continental diseñadas para responder a una serie de amenazas a la seguridad. Quizás la primera organización subregional en desarrollar un marco para responder a la compleja naturaleza de las amenazas de seguridad en África es la SADC. El órgano sobre política, defensa y seguridad de la organización, sin embargo, quedó paralizado durante varios años por la falta de acuerdo entre Zimbabwe y Suráfrica sobre cómo debía desarrollarse a nivel operativo. La subregión africano-occidental ha registrado desde entonces un progreso tangible en su intento de desarrollar un marco de seguridad capaz de afrontar las amenazas a la paz y la seguridad de la subregión. La ECOWAS, establecida para propósitos de integración económica, fue lanzada al escenario de la paz y la seguridad en 1990, cuando se le obligó a responder a la crisis en Liberia, que estaba sufriendo un proceso de rápida escalada. Desde entonces ha registrado los que probablemente son los mayores progresos en el esfuerzo de desarrollar un marco de paz y seguridad, tal como queda ilustrado por la formación de los instrumentos de la ECOWAS a la que se ha hecho referencia antes.

Las lecciones de la respuesta *ad hoc* de la ECOWAS en Liberia y más tarde en Sierra Leona condujeron al proceso de institucionalización de la seguridad cooperativa en África Occidental. Una serie de acuerdos en la década que empezó en 1990 sentó las bases del ejercicio de reestructuración que se inició con la Secretaría de la ECOWAS en 2001 (ECOWAS, 1978; 1981). Esto incluye el tratado revisado de la ECOWAS

de 1993, el Protocolo vinculado al Mecanismo de Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos, y Mantenimiento de la Paz y Seguridad (en lo que sigue el Mecanismo ECOWAS) aprobado en 1999, y el Protocolo Adicional sobre Democracia y Buen Gobierno suscrito por los jefes de Estado en diciembre de 2002. Estos documentos reflejan una visión más amplia de la seguridad entre los líderes de la ECOWAS y demuestran el hecho de que la institucionalización de la arquitectura de seguridad colectiva en África Occidental está en gran medida dirigida por instancias locales, que se ocupan de asignar papeles a los gobiernos y a la sociedad civil.

El Mecanismo ECOWAS estableció varias instituciones, todas ellas con responsabilidades definidas y propósitos que atañen a las dimensiones de paz y seguridad en la subregión (ECOWAS, 1999). Las instituciones más importantes son:

- El Consejo de Seguridad y de Mediación, que opera en el ámbito de jefes de Estado, ministros y embajadores, con la responsabilidad de tomar decisiones que incidan en la paz y la seguridad, incluyendo la autorización del despliegue de misiones.⁴ El Consejo se encarga de una serie de tareas que incluyen la toma de decisiones sobre asuntos de paz y seguridad, la aplicación de políticas diseñadas para lograr la prevención y resolución de conflictos y el mantenimiento de la paz, la autorización de todas las formas de intervención y la toma de decisiones en el despliegue de misiones políticas y militares, así como en el establecimiento de sus mandatos.
- La Comisión de Seguridad y Defensa, constituida por jefes de los departamentos de Defensa de los estados miembros y funcionarios de Seguridad e Interior, con la responsabilidad de tratar de los aspectos técnicos de las intervenciones militares.
- Grupo de Seguimiento del Alto el Fuego de la ECOWAS (*ECOWAS Ceasefire Monitoring Group*, ECOMOG), anteriormente una fuerza *ad hoc*, en la actualidad está formalmente establecida como una fuerza de reserva con finalidades múltiples, dispuesta para el despliegue inmediato. Tal como está estipulado en el Mecanismo, las tareas del ECOMOG comprenden: observación y control; mantenimiento y restauración de la paz; intervenciones humanitarias con relación a desastres; aplicación de sanciones, incluyendo embargos; despliegue preventivo; construcción de la paz, desarme y desmovilización, y actividades políticas. El ECO-

MOG estará integrado por «módulos de reserva y con finalidades múltiples» (civiles y militares) en sus países de origen y preparados para el despliegue inmediato.

- Un sistema de alerta rápida, bajo la forma de un programa de observación regional. Establecido dentro de la Secretaría y también en cuatro zonas dentro de la Comunidad, los centros de observación están encargados de recoger datos sobre sectores económicos, políticos, de seguridad y sociales para ser analizados con el objetivo de detectar señales tempranas que puedan ser indicios de conflictos potenciales, una información que ayudará a elaborar las estrategias de prevención de conflictos regionales.
- Un Consejo de Ancianos, que está concebido para asumir un papel en la mediación, conciliación y negociación. Está formado por 32 personas eminentes elegidas desde dentro y fuera de la región, con el objetivo de ejercer funciones de diplomacia preventiva y convocado cuando lo requiere la Secretaría Ejecutiva.

El Mecanismo puede aplicarse en diversas situaciones, que incluyen los casos siguientes: agresión o amenaza de agresión contra un Estado miembro; conflicto interno que pueda conducir a un desastre humanitario y plantee amenazas a la paz y seguridad en la subregión; serias violaciones a los derechos humanos y al estado de derecho y, en el caso de golpe o intento de golpe de Estado con relación a un Gobierno elegido democráticamente.

La Secretaría Ejecutiva desempeña un papel central en la aplicación del Mecanismo de la ECOWAS. La oficina de Asuntos Políticos, Defensa y Seguridad (*Political Affairs, Defence and Security*, PADS), encabezada por un subsecretario ejecutivo, fue creada y encargada de aplicar el Mecanismo, lo que incluye, entre otras cosas, la supervisión de las operaciones de alerta rápida y los centros de observación locales, al servicio de la Comisión de Defensa y Seguridad (*Commission of Defence and Security*, CDS) la formulación y aplicación de las políticas relativas a todas las operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias.

La adopción del Mecanismo y los esfuerzos de reestructuración en la Secretaría han despertado un interés significativo en otras partes de África y del resto de la comunidad internacional, y ha habido cierto apoyo por parte de otras instituciones multilaterales, así como de actores bilaterales. Ha habido, además, un apoyo cada vez mayor a otras iniciati-

vas en la subregión que sirven para complementar o reforzar el trabajo de la ECOWAS. Los ejemplos de ese apoyo incluyen:

- El establecimiento de una Unidad de Protección Infantil dentro de la Secretaría de la ECOWAS, como parte del esfuerzo de implementar la Declaración de Accra y el Plan de Acción adoptado en Accra en abril de 2000.
- La puesta en marcha del Centro de Observación y de las oficinas locales.
- La puesta en marcha del Mecanismo ECOWAS vinculando la alerta rápida a otras funciones.
- El establecimiento de una Unidad de Coordinación de la Sociedad Civil dentro de la ECOWAS.
- El desarrollo de iniciativas para popularizar la NEPAD en la sociedad civil de África Occidental y examinar las vinculaciones con el Mecanismo ECOWAS.
- El Centro de Formación para el Mantenimiento de la Paz «Kofi Annan».

Todas estas iniciativas han sido apoyadas por una gran diversidad de actores externos incluyendo, entre otros, Canadá, Dinamarca, la UE, Francia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y EEUU.

Pese a las estructuras que se han establecido y a los esfuerzos para asegurar la aplicación del Mecanismo ECOWAS, siguen habiendo aún serias brechas entre las aspiraciones manifestadas por los líderes de la ECOWAS y la realidad existente sobre el terreno. Mucho queda por hacerse en términos de estructura, capacidad humana y logística en la gestión de los conflictos subregionales y otras amenazas a la seguridad, tal como ha demostrado claramente, por ejemplo, la participación de la ECOWAS en Costa de Marfil, y los limitados resultados alcanzados por los centros de observación que existen en la subregión, que fueron establecidos para realizar el objetivo prioritario de la ECOWAS de anticipar y prevenir conflictos. Aunque el trabajo de los centros de observación fue en parte obstaculizado por el reinicio de conflictos en Liberia, Costa de Marfil y Guinea-Bissau, otros factores han sido responsables de su bajo desempeño, algunos de las cuales se describen más adelante.

Los siguientes son algunos de los retos conceptuales e instituciona-

les que exigen atención urgente para poder aplicar efectivamente el Mecanismo y su Protocolo Adicional sobre Democracia y Buen Gobierno:

- El Mecanismo y el Protocolo Adicional suponen la coordinación sistemática de diversas actividades y la intersección de la seguridad y el desarrollo, incluyendo, por ejemplo, alerta rápida, mantenimiento de la paz, Desarme, Desmovilización y Rehabilitación (DDR), así como reformas institucionales, particularmente la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS). Estos aspectos se han dejado a menudo a cargo de la ONU y de otras organizaciones, pero hace falta un marco estratégico para traducir el Mecanismo y el Protocolo Adicional en acciones concretas por parte de la Secretaría y en una estrategia clara de compromiso de la Secretaría con relación a estas actividades.
- La ausencia de ese marco estratégico ha sido ostensible en la actual aplicación del acuerdo de paz de Liberia, que establece con claridad una serie de actividades, incluyendo, entre otras, DDR y RSS (CPA, 2003). Pero en ausencia de un concepto regional que guíe la implementación del acuerdo, la ONU ha adoptado el mismo enfoque «de talla única» en respuesta al DDR y al RSS, interpretándose este último básicamente como entrenamiento policial y de aplicación del estado de derecho más que como una revisión del aparato de seguridad y de las instituciones de supervisión en su totalidad en vistas a lograr el control democrático de este sector (CSDG-DCAF, 2004).
- A la Secretaría de la ECOWAS le falta capacidad para embarcarse en este tipo de actividades. Hay pocos expertos para inyectar pensamiento crítico en el proceso. Además, pese a que se han hecho nuevas contrataciones, el personal de la Secretaría es demasiado escaso para asumir muchas de las responsabilidades vinculadas a esas actividades. La carga de poner en marcha el Mecanismo, así como la gestión de los asuntos cotidianos, resulta claramente demasiado pesada para la Secretaría Ejecutiva y su personal relativamente escaso.
- La coordinación entre la ECOWAS y la Oficina de Naciones Unidas para África Occidental, que fue establecida en apoyo a los procesos de la ECOWAS, entre otras cosas, es limitada. El papel de la Oficina de la ONU se considera más adelante en este estudio.

- Aunque el Mecanismo considere la posibilidad de incluir unidades de reserva del ECOMOG, tanto civiles como militares, preparadas para el despliegue inmediato de los estados miembros, la capacidad para el entrenamiento de los componentes civiles de las misiones de paz ha sido limitada. La falta de un componente civil fue uno de los principales fallos de las operaciones del ECOMOG en Liberia y Sierra Leona. Las instituciones regionales de formación —por ejemplo el Centro de Formación para el Mantenimiento de la Paz «Kofi Annan» y el Colegio de Guerra de Nigeria— también se han centrado principalmente en lo militar más que en lo civil.
- El proceso de institucionalización del ECOMOG debe incluir una división de trabajo en la subregión, de modo que las unidades de reserva en los diferentes países se centren en áreas específicas de actividades a lo largo del espectro de operaciones de apoyo a la paz, como las operaciones de policía, las operaciones de aplicación de la paz, el apoyo logístico, etc.
- Aunque inicialmente se ha dado apoyo a la idea de establecer un centro de operaciones, hay una considerable falta de capacidad de apoyo en la Secretaría de la ECOWAS con relación a las misiones de mantenimiento de la paz.
- Hace falta sistematizar la colaboración con los centros de entrenamiento regional de mantenimiento de la paz, así como con actores clave de la sociedad civil, cuyos conocimientos pueden apoyar a la Secretaría. Esto se ha hecho de manera *ad hoc* en los últimos años. Con la creación de una unidad de coordinación de la sociedad civil en la ECOWAS podría ser posible institucionalizar esta colaboración como mecanismo de apoyo.

La Unión Africana y la Nueva Asociación para el Desarrollo Africano

El lanzamiento de la NEPAD en Lusaka, Zambia, en julio de 2001, luego ratificada por los líderes africanos en ocasión del establecimiento de la Unión Africana en Durban en julio de 2002, dio inicio a una nueva fase de la continua búsqueda de seguridad, crecimiento sostenible y desarro-

llo en África. El compromiso de los líderes africanos se basa en la idea de que el desarrollo sostenible no puede alcanzarse en ausencia de paz, seguridad, democracia, buen gobierno, derechos humanos y gestión económica equilibrada. Mientras que las ideas propuestas en la NEPAD no son completamente nuevas,⁵ esta iniciativa supone un compromiso renovado, por parte de los líderes africanos, de procurar maneras efectivas y eficientes de afrontar las crisis de seguridad y desarrollo de la región.

Para reforzar los mecanismos de prevención de conflictos existentes y las instituciones subregionales, la NEPAD pone énfasis en cuatro áreas clave, a saber:

- a) Prevención, gestión y resolución de conflictos,
- b) Mantenimiento de la paz e intervenciones a favor de la paz,
- c) Reconciliación posconflicto, rehabilitación y reconstrucción y
- d) Combate a la proliferación ilícita de armas pequeñas, armas ligeras y minas terrestres (NEPAD, 2001).⁶

El Comité de Jefes de Estado y de Implementación (*Heads of State and Implementation Committee*, HSIC), identificó seis áreas prioritarias que deben ser apoyadas y priorizadas por el Subcomité de Paz y Seguridad. Comprenden las siguientes:

- Sistemas de alerta rápida y bases de datos con el objetivo de desarrollar más capacidad de alerta rápida.
- Valoraciones de análisis estratégicos para proporcionar capacidad de respuesta efectiva a indicadores de alerta rápida e información.
- Reformas políticas e institucionales, con el objetivo de reformar el sector de la seguridad de maneras que garanticen la democracia y el respeto a los derechos humanos.
- Reconstrucción posconflicto y desarrollo, para asegurar una acción efectiva de desarme y desmovilización que conduzca a la rehabilitación, reconciliación y reconstrucción en entornos posconflicto.
- Proliferación ilícita, circulación y tráfico de armas pequeñas y armas ligeras con el objetivo de consolidar las iniciativas africanas e internacionales encaminada a reducir la proliferación de armas pequeñas y ligeras ilícitas, y el desarrollo de planes de ac-

ción nacionales y regionales para la gestión del armamento y el desarme.

- Movilización de fondos para intervenciones de paz y seguridad en África que conduzcan a un Fondo de Paz de la Unión Africana adecuadamente financiado, asegurando así la aplicación de este programa de acción, así como otras agendas de paz y seguridad en África.

La coherencia entre esta agenda de paz y seguridad continental y la agenda de seguridad establecida por ECOWAS dos años antes pone de relieve el hecho de que África se enfrenta a unos retos de seguridad comunes.

Varios temas dificultaban considerablemente la agenda de paz y seguridad de la NEPAD, y sólo cuando estos fueron abordados quedó el terreno preparado para la su implementación. Uno de ellos era la necesidad de clarificar las relaciones organizativas entre las estructuras de paz y seguridad existentes y/o emprender iniciativas para evitar la duplicación de esfuerzos, incluyendo, por ejemplo, el Órgano Central de la OUA y la Conferencia sobre Seguridad, Estabilidad, Desarrollo y Cooperación en África (*Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa*, CSSDCA), adoptada en 1999 por los líderes de la OUA. Tras una revisión de las estructuras, procedimientos y métodos de trabajo del Órgano Central, su nombre se cambió por el de «Consejo de Paz y Seguridad» (NEPAD, 2002). Un problema aparentemente de mayor envergadura ha sido el de la relación entre la NEPAD y la Unión Africana. La reunión en la que tuvo lugar la revisión del Órgano Central también examinó la relación entre la NEPAD, la CSSDCA y la Unión Africana. La NEPAD y la CSSDCA han sido integrados posteriormente como programas de la Unión Africana. Sin embargo, también se reconoció que hay zonas de solapamiento y potenciales duplicaciones, algo que debe ser estudiado (NEPAD, 2002). Finalmente, las críticas impulsaron a los líderes africanos a corregir la percepción de que los principales interlocutores de la NEPAD son los donantes extranjeros, y que la sociedad civil africana desempeña unos papeles insignificantes en lo que respecta a la configuración de la agenda en el proceso de concepción e implementación en la NEPAD.

La clarificación de la relación UA-NEPAD ha situado en una perspectiva adecuada el papel de la UA en el ámbito de la paz y la seguridad.

De acuerdo con su objetivo declarado de «promover la paz, la seguridad y la estabilidad en el continente» (UA, 2000: artículo 3f), los líderes africanos se comprometieron con el establecimiento de una política de defensa común para el continente africano (artículo 4d) y la «resolución pacífica de los conflictos entre estados miembros de la Unión» (artículo 4e). La UA «coordinará y armonizará políticas entre las Comunidades Económicas Regionales existentes para alcanzar gradualmente [estos y otros] objetivos de la Unión» (UA, 2000: artículo 3l).

El Acta Constitutiva de la UA también establece los órganos de la Unión.⁷ Pero el Consejo de Paz y Seguridad, que inicialmente no estaba incluido en el Acta Constitutiva, sino que fue creado siguiendo una revisión del Órgano Central de la OUA, es el órgano encargado de aplicar la agenda de paz y seguridad de la Unión. Un Directorio de Paz y Seguridad se ocupará de la aplicación del programa del Consejo de Paz y Seguridad. Consistirá en un Centro de Gestión de Conflictos y una División de Operaciones de Apoyo a la Paz.

Un aspecto central de esta agenda de paz y seguridad es el propósito de crear una Fuerza Armada Permanente Africana, una idea muy anterior a la creación de la Unión Africana. La idea de desarrollar una política de defensa y de seguridad común para África está dirigida parcialmente a la consecución de este objetivo. La conceptualización inicial de una Política de Defensa y Seguridad para África ha conducido a la formulación de diversas propuestas, entre las que se incluyen las siguientes:

- Establecimiento de una Fuerza de Reserva de la UA para aumentar la capacidad africana de mantenimiento de la paz, con una doctrina común de mantenimiento de la paz.
- Establecimiento de unidades de reserva en los estados miembros, alcanzando una dimensión total de brigada en cada subregión para sentar las bases de una Fuerza Africana.
- Creación de Centros subregionales de Excelencia para el entrenamiento en mantenimiento de la paz, que se ocuparían, entre otras cosas, de operaciones militares, operaciones de policía civil, cobertura de diversos aspectos de operaciones de apoyo a la paz, etc.
- Actividades de lucha contra el terrorismo.
- Educación y prevención con respecto al VIH/SIDA para los militares.

Mientras que la agenda de paz y seguridad establecida en el marco general de la UA, incluyendo el programa NEPAD, refleja las aspiraciones colectivas de los africanos, los líderes de la UA son muy conscientes de que esos objetivos no pueden realizarse a corto plazo. Diversos retos potenciales deben ser abordados a corto-medio plazo:

- La Fuerza de Reserva Africana exigirá una cuidadosa planificación estratégica y una aportación incremental por parte de los niveles nacional y subregional.
- Será difícil desarrollar una doctrina común de mantenimiento de la paz para África. Ello dependerá de la naturaleza del entorno operacional y del desarrollo de un concepto común de operaciones, al menos en ámbitos subregionales.
- El entorno operacional en el que esa fuerza operará no es fijo, sino que evoluciona constantemente a partir de los cambios en el panorama de seguridad de las diferentes subregiones. A medida que se resuelvan más guerras civiles, la naturaleza de las amenazas que surgen a escala nacional será más evidentes. Ello podría significar una vuelta a un tipo diferente de entorno operacional poco claro, en el que los conflictos de baja intensidad generados por conflictos intra e intercomunitarios estén a la orden del día.
- La división de trabajo y la especialización en los diversos aspectos de las operaciones de apoyo a la paz, especialmente entre los estados miembros que tradicionalmente contribuyen a las misiones de paz, podría proporcionar un primer nivel de preparación hacia la creación de una fuerza de reserva.
- La especialización y el entrenamiento deberían ser lo suficientemente diversos como para incluir actividades a lo largo del espectro del mantenimiento de la paz y la reconstrucción, incluyendo despliegue preventivo, mantenimiento de la paz, operaciones de aplicación de la paz, desarme de grupos armados, entrenamiento de personal militar y policial y asistencia a la reforma institucional general y provisión de apoyo logístico.

La aplicación de la agenda de paz y seguridad de la UA/NEPAD se podría considerar una tarea menos desalentadora a escala subregional por varias razones. Las organizaciones subregionales son relativamente más pequeñas, fáciles de gestionar y ofrecen un gran potencial para avances

incrementales. El programa de acción de la NEPAD da una considerable importancia a la prevención de conflictos mediante mecanismos de alerta preventiva y acción temprana y asume, de manera realista, que dependerá mucho de la acción que se tome en los ámbitos nacional y subregional. Invariablemente, el éxito a escala continental será la suma de los esfuerzos que se hagan en todas las subregiones. Así, pues, ello dependerá de la medida en que la capacidad para recoger la información y mejorar los análisis pueda desarrollarse a partir de los niveles subregional y regional.

Conscientes del potencial que los mecanismos institucionales ofrecen a los niveles subregional y regional para afrontar los desafíos de paz y seguridad de África, se ha asignado a organizaciones regionales como ECOWAS y SADC la función de coordinar la agenda de la NEPAD en sus subregiones respectivas. Pueden obtenerse muchos beneficios centrando y reforzando sus capacidades e instituciones, para que puedan apoyarse mutuamente entre sí y a la Unión Africana. La ECOWAS está especialmente bien situada para aportar experiencia y conocimiento especializado en este terreno, pese a sus evidentes limitaciones. Si efectivamente las declaraciones de intenciones de la ECOWAS se materializan, es posible que los objetivos de paz y seguridad de la Unión Africana, incluso los establecidos en el marco de la NEPAD, puedan realizarse en el futuro.

5. Oportunidades, desafíos y riesgos: implicaciones del compromiso internacional con África

Desde el 11 de septiembre de 2001, la ONU y otros actores multilaterales y bilaterales han tenido que responder a las necesidades de seguridad de África (y a las de otros lugares del mundo) en un entorno político diferente y muy influenciado por la guerra contra el terrorismo. Esto ha afectado a la agenda africana de varias maneras. Mientras que aparentemente hay un mayor interés por parte de los donantes en la agenda de paz y seguridad africana, esta agenda ha sido influida, en cierta medida, por una creciente campaña antiterrorista desde fuera de la región. El interés externo (especialmente el de EEUU) en esta agenda está basado en el temor de que África pueda usarse como base para futuras actividades terroristas. En África esta influencia se refleja en el lenguaje post-11 de

septiembre de los programas oficiales y los documentos de las organizaciones regionales y de algunos programas de formación.

Como consecuencia de este cambio, hay también una tendencia creciente a poner mayor énfasis en cuestiones de seguridad «duras», tales como las funciones y la formación de las fuerzas militares, a expensas de las cuestiones de seguridad humanas «blandas» que, en último término, reducirían la necesidad de intervenir militarmente o las dimensiones de las operaciones de paz más importantes, por ejemplo las de Liberia y Sierra Leona. Quizás aún más significativo sea el hecho de que el interés de los actores externos en la reconstrucción del sector de la seguridad de África podría pasar a centrarse en la formación para actividades de inteligencia e información compartida, que podrían tener más prioridad que la gobernanza y el control democrático. Cuestiones como la reconstrucción de la gobernanza, incluyendo la reforma del sector de la seguridad basada en un enfoque de construcción de la paz, así como la desmovilización y los programas de formación para jóvenes, probablemente perderán importancia si esta tendencia se mantiene. Además, hay algunos indicios de que, a raíz de la mayor dedicación de EEUU, el Reino Unido y el resto de la coalición a Irak, la limitada capacidad que se está desarrollando en África para el mantenimiento de la paz en el continente será desviada para llenar vacíos en operaciones en otros lugares (Koch, 2004; Graham, 2004).

Por consiguiente, como mínimo resulta crucial que los africanos puedan decidir sus propias agendas y sus propias prioridades, tras lo cual deberían orientar a los actores regionales hacia las áreas en las que su asistencia y aportaciones resulten relevantes para esta agenda. Un fracaso en este sentido podría llevar a revisar la agenda de paz y seguridad que ha estado desarrollándose en la última década. Los actores extraafricanos defenderán sus intereses en relación con una agenda africana. Allí donde sus intereses no coincidan con ésta los harán prevalecer invariablemente ante los intereses africanos.

Igual que ocurre con las organizaciones regionales, la agenda de la ONU suele estar influida por los intereses de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con lo que la eficacia potencial de la ONU tiene un límite, especialmente en los terrenos en que el nivel de implicación de los miembros permanentes es elevado.

No obstante, la ONU se ha esforzado activamente para contribuir al desarrollo de la agenda africana y para desarrollar las capacidades de las

organizaciones regionales. En África Occidental, por ejemplo, una misión interagencias de la ONU dirigida a la subregión en 2001 y varias actividades de seguimiento llevadas a cabo por una unidad de trabajo sobre África Occidental condujeron a la creación de la Oficina de la ONU en África Occidental. Se pretendía que esta oficina de la ONU, a la cual las principales agencias y departamentos de la organización destinarían personal, ocupándose de coordinar sus actividades, acercaría a los africano-occidentales la presencia política de la ONU y daría apoyo al trabajo de la ECOWAS sobre el terreno, entre otras cosas.

Más de dos años después de la creación de esta oficina, que está situada en Dakar, Senegal, los africano-occidentales siguen sin percibir su relevancia práctica, incluyendo la Secretaría de la ECOWAS en Abuja. Aunque la oficina de la ONU sufrió problemas logísticos y de otro tipo antes de volverse totalmente operativa, gran parte de sus dificultades para vincularse a la ECOWAS pueden atribuirse a varios otros factores, incluyendo, por ejemplo, la localización de la oficina y las dificultades de comunicación con la Secretaría de la ECOWAS, así como una tendencia natural a gravitar hacia otras estructuras e iniciativas de la ONU. Como consecuencia de ello, la ECOWAS sigue sin recoger ningún beneficio significativo de la presencia política de la ONU en África Occidental.

Además de las tareas que tradicionalmente han desempeñado agencias como el PNUD o UNICEF, entre otras, la participación de la ONU en África es más prominente en el terreno del mantenimiento de la paz y en el de las operaciones de apoyo a la paz. En este terreno la ONU ha conseguido afirmarse a sí misma, recuperando así algo de credibilidad en los últimos años, después de que la misión de la ONU en Sierra Leona sustituyera al ECOMOG en sus funciones sobre el terreno en abril de 2000 y, posteriormente, con la reciente misión de la ONU en Liberia. En este ámbito, sin embargo, debe tenerse mucho cuidado para no dar la impresión de que se está compitiendo con las organizaciones regionales africanas.

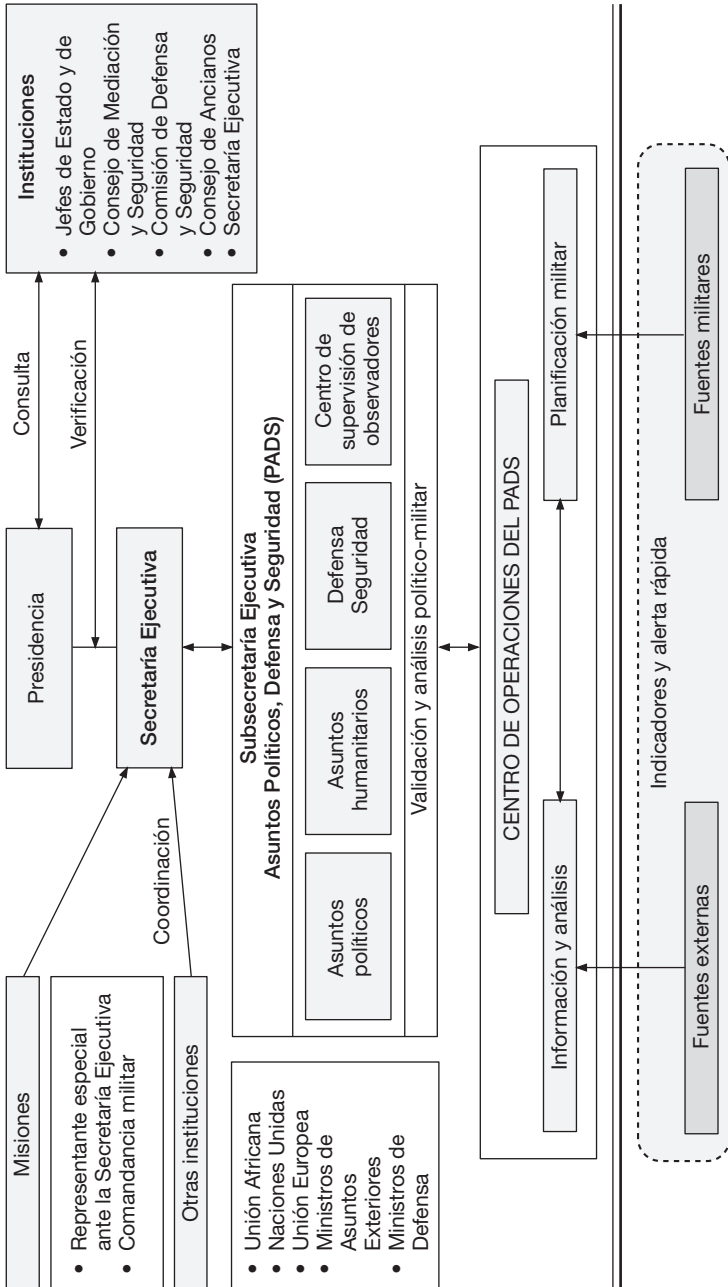
La salida de Sierra Leona del ECOMOG en 2000 y la posterior vuelta allí de la ONU se percibió, según fuentes africano-occidentales, como una competición entre las organizaciones regionales y las globales, aun a pesar de que la mayor parte de las tropas de la ONU en la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (*United Nations Mission in Sierra Leone*, UNAMSIL) estaban formadas por ex soldados del ECOMOG. La historia de la colaboración de la ONU con ECOWAS desde la expe-

riencia en Liberia en 1993 se ha basado en que cada una de esas organizaciones ha sido percibida en África Occidental bien como ganadora, bien como perdedora. Hay que destacar que la impresión de competición quedaría corregida si la subregión, y en último término el continente, vieran a la ONU como un respaldo importante en la apuesta de África por desarrollar sus capacidades para realizar operaciones eficaces de apoyo a la paz.

Pese a la larga historia de participación en operaciones de mantenimiento de la paz por parte de personal militar africano y a la historia reciente de operaciones regionales de apoyo a la paz, siguen habiendo serias brechas en la capacidad de realizar operaciones eficaces. África tiene mucho que aprender del mantenimiento de la paz de la ONU, que también está en constante evolución. Sin embargo, esta lección puede aprenderse mejor si las organizaciones africanas empiezan a asumir las responsabilidades principales en las misiones de paz con un fuerte apoyo de la ONU. Esto exige una nueva manera de pensar y unos enfoques innovadores en la colaboración entre la ONU y las organizaciones regionales africanas, coordinadas por la Unión Africana, con relación a las subregiones.

Mientras que el actual entorno de seguridad de África justifica la necesidad del mantenimiento de la paz y de las operaciones de apoyo a la paz —tal como demostraron la crisis en Darfur y los conflictos en Costa de Marfil, Liberia y la República Democrática del Congo— la comunidad internacional ha prestado una atención desproporcionada al mantenimiento de la paz, que se ha valorado por encima de otros desafíos a la seguridad que se suelen encontrar en las raíces de la violencia armada en África. Estas amenazas a la seguridad, entre ellas la vulnerabilidad y exclusión de los jóvenes, el VIH/SIDA, etc., plantean a su vez unas amenazas a largo plazo a la paz y la seguridad en África. Hasta ahora, las iniciativas de construcción de capacidades apoyadas por actores bilaterales y multilaterales, especialmente las iniciativas provenientes de la Unión Africana, se centran, en gran medida, en operaciones de apoyo a la paz. El Fondo de Apoyo a la Paz para África de la Unión Europea, con un presupuesto de 250 millones de euros para desarrollar la capacidad africana de planificación y ejecución de las operaciones de apoyo a la paz, es un ejemplo de ello.

FIGURA 1
Mecanismo ECOWAS de prevención, gestión y resolución de conflictos, y mantenimiento de la paz y seguridad



Notas

1. Este capítulo es una versión revisada de comunicaciones presentadas en un seminario sobre instituciones de seguridad regionales y subregionales en África Oriental y del Sur celebrado conjuntamente por el *Center on International Cooperation* de la *New York University* y el *Inter-Africa Group* en Adís Abeba los días 28-29 de abril de 2004; y en la Unidad de Mejores Prácticas del Departamento de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, en septiembre de 2004.

2. En 1990 había sólo un régimen de apariencia democrática (el de Gambia) y la mayor parte de África Occidental estaba bajo gobiernos autoritarios civiles o militares; actualmente las elecciones se han convertido en un rasgo común de la política de África Occidental. Un buen número de estados africano-occidentales han experimentado cambios de gobierno.

3. Éstas incluyen un centro de formación para el mantenimiento de la paz en Zambakro, que luego fue trasladado como resultado del conflicto civil en Costa de Marfil, el Centro de Formación para el Mantenimiento de la Paz «Kofi Annan» en Accra, Ghana, y el Colegio Nacional de Guerra en Nigeria.

4. Este Consejo estará formado por nueve miembros: siete son elegidos por la Autoridad de Jefes de Estado y los otros dos son los presidentes de la Autoridad actual y de la inmediatamente anterior.

5. Varias iniciativas que pretenden afrontar los problemas de desarrollo de África son anteriores al establecimiento de la NEPAD. Entre ellas, por ejemplo, se incluye el Plan de Acción de Lagos, el Marco Alternativo Africano para el Ajuste Estructural y la Conferencia sobre Seguridad, Estabilidad, Desarrollo y Cooperación en África (*Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa*, CSSDCA).

6. La agenda de la NEPAD va más allá del establecimiento de un marco de paz y seguridad. También se ocupa de la gobernanza política y de la gobernanza económica y corporativa.

7. Los siguientes órganos fueron establecidos por el artículo 5 del Acta constitutiva de la UA: la Asamblea de la Unión, el Consejo Ejecutivo, el Parlamento Panafricano, el Tribunal de Justicia, la Comisión, el Comité de Representantes Permanentes, los Comités Técnicos Especializados, el Consejo Económico, Social y Cultural y las instituciones financieras.

Bibliografía

- UA (2000), *Constitutive Act*, Lomé, Togo, 11 de julio de 2000, <http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm>
- CPA (2003), «Comprehensive Peace Agreement on Liberia», Accra, Ghana, 17 de junio de 2003, <http://www.iss.co.za/af/regorg/unity_to_union/pdfs/ecowas/liberiapeace.pdf>
- CSDG-DCAF (2004), «Liberia Consultations», King's College, Londres, 28 de julio-1 de agosto de 2004, <http://www.dcaf.ch/awg/proj_liberia.pdf>
- ECOWAS (1978), «Protocol on Non-Aggression», Lagos, Nigeria, 22 de abril de 1978, <http://www.iss.co.za/af/RegOrg/unity_to_union/pdfs/ecowas/14ProtNonAggre.pdf>
- (1981), «Protocol on Mutual Assistance in Defence», Freetown, Sierra Leona, 29 de mayo de 1981, <http://www.iss.co.za/af/regorg/unity_to_union/pdfs/ecowas/13ProtMutualDefAss.pdf>
- (1999), «Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security», Lomé, Togo, 10 de diciembre de 1999, <http://www.iss.co.za/af/regorg/unity_to_union/pdfs/ecowas/ConflictMecha.pdf>
- (2001), «Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance supplementary to the Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security», Dakar, Senegal, 21 de diciembre de 2001, <http://www.iss.co.za/af/regorg/unity_to_union/pdfs/ecowas/12ProtDemocGood.pdf>
- (2003), «Communiqué of First ECOWAS-Civil Society Consultation», Centre for Democracy and Development and International Alert, Abuja, Nigeria, 1 de junio de 2003, <http://www.cdd.org.uk/resources/workingpapers/ecowas/ecowas_civilsociety_communique.htm>
- Fayemi, Kayode, Napoleon Abdulai *et al.* (2002), «NEPAD: A critique of its Framework Document, Proposals for the G8 Summit and Recommendations for Civil Society Engagement», Grupo de trabajo NEPAD.
- Graham, Bradley (2004), «Bush Plans Aid to Foreign Peace Forces», *Washington Post*, 19 de abril de 2004, p. A01.
- Koch, Andrew (2004), «US IS Now Set to Turn the Focus on African Security», *Jane's Defence Weekly*, 21 de abril de 2004, p. 6.
- NEPAD (2001), «Documento Marco», Abuja, Nigeria, octubre de 2001, <<http://www.nepad.org/2005/files/documents/inbrief.pdf>>
- NEPAD y Órgano Central de la OUA (2002), «Informe de la sesión de “Brainstorming” para los Embajadores del Órgano Central y el Comité de Implementación de la NEPAD», George, Suráfrica, 18-22 de marzo de 2002.

OCDE (2004), «Reforma y Gobernanza en el Sector de la Seguridad», Documento de Referencia DAC, París.

Olonisakin, 'Funmi (2004), «Windows of Opportunity for Conflict prevention: Responding to Regional Conflict in West Africa», *Conflict, Security and Development*, n° 4:2 (agosto), pp. 182-205.

Small Arms Survey (2004), «Mapping of Non-State Groups in the ECOWAS Region», Informe preliminar presentado en la 6ª reunión ministerial de la *Human Security Network*, Bamako, Mali, 27-29 mayo de 2004, <<http://hei.unige.ch/sas/AddRes/ECOWAS%20Phase%201.pdf>>

Regionalismo y desarrollo en Europa: identidad y límites del modelo europeo

Esther Barbé

Regionalismo y Europa son dos términos que van de la mano desde el final de la Segunda Guerra Mundial. ¿Y qué decir de los términos desarrollo (milagro económico) y Europa? Es más, el modelo europeo ha sido el responsable de crear el triángulo Paz, Regionalismo y Desarrollo. Cosa que valía tanto para el período de la guerra fría como para el contexto internacional actual, entendiendo por tal el nuevo tiempo mundial, en términos de Zaki Laïdi: el momento en el que las consecuencias geopolíticas y culturales de la posguerra fría, a las que hay que sumar (de manera particular), las del 11-S, se encadenan con la aceleración de los procesos de globalización económica, social y cultural (Laïdi, ed., 1997). Ello hace del caso europeo algo único. No en vano, la Unión Europea se ha ganado el calificativo de «Estado regional» (Falk, 2004). Análisis comparativos inciden justamente en esos elementos diferenciadores, caso por ejemplo del regionalismo asiático *versus* el europeo (Higgot, 1998).

Este capítulo va a abordar la identidad del regionalismo europeo en su doble dimensión: *ad intram* (con referencias al *impasse* presente del tema) y *ad extram*, ya que el regionalismo europeo se ha traducido en un factor transformador del propio orden internacional, haciendo de la extensión del regionalismo un objetivo de su política exterior. A continuación, el texto entrará en el terreno, mucho más escurridizo, de eso que se ha dado en llamar la crisis del modelo europeo en su dimensión *ad extram*, límites de la propia Europa y límites internacionales, determinados por la conformación del orden internacional, y ello se ha traducido en los últimos años en la consabida «brecha transatlántica» (Barbé, 2005b).

Comunidad de seguridad y europeización de los europeos

Hay dos cosas que nos permiten hablar de identidad europea, y que diferencian al regionalismo europeo (comunitario), del resto del mundo: la convergencia de la creación de una comunidad de seguridad¹ (inviabilidad de conflicto armado) y la europeización² de los europeos (valga la redundancia), afectando dicha europeización a valores, normas de comportamiento, instituciones, etc., que pueden incidir en todas las dimensiones de la vida de las personas: desde las lógicas «duras» (normas jurídicas, administraciones) hasta las más «blandas» (apreciación, por parte de los individuos, de la noción de frontera).³ El concepto de «Estado posmoderno», extendido por Robert Cooper para caracterizar a los estados (y a sus sociedades) miembros de la Unión Europea, es una buena ilustración de adónde ha llevado el proceso del regionalismo europeo. Al hablarse de «Estado posmoderno», se afirma que Europa ha ido más allá del Estado westfaliano. Con ello, el principio sacrosanto del Estado moderno, la soberanía (no injerencia), se ha visto alterado, ya que el Estado posmoderno acepta la injerencia externa en los asuntos domésticos. La verificación «intrusiva» (Comisión, Tribunal de Justicia) es un factor fundamental del mundo posmoderno (Cooper, 2003). A pesar de que los elementos propios de la modernidad (frontera, soberanía, identidad nacional) aún existen, no se magnifican, sobre todo cuando las interacciones se producen en ámbitos económicos y culturales. En una lógica de posmodernidad se da por supuesta una actitud más abierta y tolerante hacia las interacciones políticas, económicas y culturales, convencidos los estados (y las sociedades) de que son positivas para ellos, tanto en términos de prosperidad como de seguridad. La seguridad deja de ser vista como una cuestión militar (lo militar es más irrelevante) y pasa a basarse en la transparencia como mecanismo de seguridad fundamental (medidas de confianza, en sentido amplio). Los estados posmodernos son democracias avanzadas y economías altamente desarrolladas, en las que el poder es más difuso, con diferentes tipos de recursos, de actores y a distintos niveles (supranacionales, subestatales). Ello lleva a la mayor parte de autores a afirmar que el grupo de países que más se acerca al modelo de Estado posmoderno es el grupo de países que conforman la Unión Europea. Y para llegar a ese punto se ha dado un proceso, que se explica tanto por la historia como por las opciones políticas realizadas por los constructores de la Unión Europea. De ahí que revisemos, pensando so-

bre todo en la dimensión *ad intram* del modelo, sus orígenes y los fundamentos del edificio comunitario.

El origen de la Unión Europea es inseparable de la experiencia histórica que supone la Segunda Guerra Mundial. Una experiencia que en Europa acarrea destrucción física (tejido económico, infraestructuras) y moral (genocidio), además de ser desplazada del centro del sistema internacional, lugar ocupado hasta entonces por las potencias europeas en el sistema de estados westfaliano. La construcción europea es un intento claro de superar las dos destrucciones sufridas durante la Segunda Guerra Mundial: por una parte, la destrucción económica (el regionalismo europeo es esencialmente económico en sus orígenes) y, por otra parte, la destrucción moral. No en vano, y en relación con la destrucción moral, hay que recordar que los primeros y tímidos pasos de los padres fundadores de Europa se centraron en preocupaciones políticas como la democracia (la creación de una Asamblea Parlamentaria en el marco del Consejo de Europa, 1949, tiene un valor altamente simbólico) y la protección de los Derechos Humanos y de las minorías (Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos, 1950). Democracia, derechos humanos y libre mercado constituyen los tres ejes directores de los primeros pasos de la construcción europea.

Dicho proceso se pone en marcha en un contexto internacional marcado por los inicios, y el posterior desarrollo, de la guerra fría. De ahí que Estados Unidos y la URSS hayan merecido en la boca de muchos analistas el calificativo de «federadores externos». ¿En qué medida el Plan Marshall y los incentivos americanos para la reconstrucción europea, no nacional, de las economías tuvieron influencia? ¿En qué medida la percepción de amenaza soviética en Europa Occidental constituyó un factor aglutinador? Lo cierto, en cualquier caso, es que la construcción comunitaria corre paralela (o es complementaria) con la creación de una comunidad occidental (Alianza Atlántica) que asume la agenda de seguridad y de defensa de los europeos occidentales, en una lógica propia de guerra fría (contención de la Unión Soviética y del peligro comunista). Con una visión de 2005, ahí se sitúa una de las preguntas fundamentales en torno a los límites de la construcción europea hoy en día, justamente en la pervivencia, o no, de esa comunidad transatlántica y sus efectos sobre el regionalismo europeo.

En suma, se pone en marcha, en el marco de la guerra fría y como revulsivo contra la experiencia europea de la década de los años treinta y

de la Segunda Guerra Mundial, un proceso, sin planos prefijados y con opiniones diversas en torno al mismo, que pronto van a caracterizar a dos comunidades europeas: la Europa de la construcción comunitaria y la Europa británico-escandinava. La fractura entre ambas conducirá a una pequeña Europa, la Europa de los Seis (hoy Europa de los Veinticinco) que exige ciertas condiciones de partida. Justamente serán esas condiciones las que van a dejar a británicos y escandinavos al margen, en un primer momento, y las que van a caracterizar al modelo comunitario.

Fundamentalmente, y de manera muy breve, se puede hablar de dos «líneas rojas» que plantean los padres fundadores (en su centro, el eje franco-alemán que va a dinamizar el proyecto), en torno al qué y al cómo del regionalismo europeo. El qué, el objetivo de partida, es la integración económica sectorial (sin que ello excluya discursos más amplios sobre la voluntad de una posterior construcción política) y el cómo, la metodología, viene definida por la novedad del supranacionalismo (rasgo que, a partir de ese momento, va a caracterizar todo el proceso europeo). Esto es, por la creación de un modelo institucional (instituciones centrales ajenas a la lógica interestatal) y de unas normas jurídicas directamente aplicables a los estados. Estas condiciones de partida van a dar origen a esa pequeña Europa, la Europa de los Seis: una Europa homogénea, que crea un modelo institucional para sus necesidades y que comparte muchas cosas, desde la continuidad geográfica hasta las condiciones económicas, con ligeras excepciones (sur de Italia). Con la perspectiva de 2005 es evidente que ahí es donde radica una de las grandes diferencias con la Europa actual, heterogénea y amplia, y, por ende, con dificultades para ajustarse al modelo de equilibrios institucionales de partida.

La puesta en marcha de la construcción comunitaria, cuya historia no es cuestión de repetir aquí,⁴ sí que deja patentes algunos hechos que vienen a convertirse en los cimientos del edificio, y cuyos límites resultan discutibles en el momento actual, en la Europa de los Veinticinco. Así hay dos hechos que destacar y que, por otra parte, establecen las bases de esa Europa posmoderna de la que estamos hablando hoy en día.

En primer lugar, hay que destacar la reconciliación de las élites franco-alemanas, que constituía una necesidad, tal y como no dejó de recordar en su momento Winston Churchill, para poner en marcha el proyecto. Una reconciliación que debía filtrar a ambas sociedades, como fundamento para hablar, como hacemos hoy en día, de la comunidad de seguridad europea, un escenario interestatal del que ha desaparecido el

recurso al instrumento armado como mecanismo para solventar las diferencias. Es más, el eje franco-alemán se ha convertido en el motor del propio proceso de la construcción europea. Su funcionamiento no era suficiente, pero sí necesario. Algunas cosas están cambiando si vemos el escenario desde la perspectiva de 2005: ¿hasta qué punto es fundamental esa pareja franco-alemana en una Europa de los Veinticinco? Lo evidente es que ahí se han producido cambios, a la vez que se detectan transformaciones en una Alemania que, por primera vez, a partir de Schroeder ha tenido al frente del país a un canciller sin experiencia personal directa de la Segunda Guerra Mundial. El hecho de que la construcción europea fuera beneficiosa para la Alemania (occidental), nacida en el marco de la guerra fría, es evidente, pero también lo es que esa Alemania ha crecido y se ha desarrollado dentro del «corsé» europeo y existiendo una lógica de vasos comunicantes entre el desarrollo alemán y el europeo. En tanto que primer contribuyente al presupuesto comunitario (un presupuesto con recursos propios es una característica más del supranacionalismo europeo), la actitud alemana constituye en 2005 una prueba de fuego para el mantenimiento del principio de la solidaridad en el marco regional. En suma, el papel de Alemania «constreñida» por Europa y «constructora» de Europa, siguiendo las pautas establecidas a partir de 1950, es uno de los temas de reflexión en 2005.

En segundo lugar, hay que destacar que el regionalismo europeo nació como remedio a la enfermedad de la Europa de las potencias. En otras palabras, dejando atrás el equilibrio del poder como lógica de una Europa de potencias: la creación de una maquinaria institucional y de un mecanismo de toma de decisiones, que se alejan de la lógica tradicional de las organizaciones intergubernamentales, es un buen ejemplo de todo ello (Bomberg y Stubb, 2002; Wallace y Wallace, 2000). Sin duda, la ponderación de voto en el Consejo de Ministros, que hizo (en un principio) de Luxemburgo un socio con una capacidad de voto de uno a tres, en comparación con los grandes de la Europa de los Seis (Alemania, Francia, Italia) es ilustrativo del haber dejado atrás el dominio tradicional de los grandes sobre los pequeños. La sobrerrepresentación de los pequeños es una particularidad de ese modelo europeo, que el tiempo ha ido «relativizando» progresivamente. Ahora bien, la necesaria adaptación a la gran Europa de los Veinticinco ha hecho del tema el centro del gran debate político (Niza, Constitución). ¿Un límite más del modelo? Es evidente que la reforma institucional de la Unión, en dique seco desde el parón de la Cons-

titución Europea, y el bloqueo en las negociaciones de las perspectivas financieras para el período 2007-2013, están conformando un escenario con interrogantes en torno al desarrollo del proceso europeo en el futuro.

La Unión Europea, una potencia diferente

Cuando uno se aproxima a la identidad del regionalismo europeo, no ya desde el interior del mismo sino desde el contexto internacional, se encuentra con una *rara avis*, una potencia (una vez aceptado el término) de difícil catalogación.⁵ En todo caso, si atendemos a la propia Unión, ésta se autocalifica de «potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización», tal y como recoge la Declaración de Laeken (diciembre de 2001). Dicha declaración se inscribe en el contexto internacional reciente, en el que existe la percepción de que varios factores que han estado evolucionando desde el final de la guerra fría han coincidido, obligando a la Unión a reaccionar. Dos hechos del año 2001 son ilustrativos de todo ello. Por un lado, como es lógico, los ataques terroristas del 11-S y, por otro, la voluntad estadounidense de liderar el sistema internacional en solitario. El hecho, por ejemplo, de que la llegada al poder de George W. Bush se tradujera inmediatamente, durante una visita a Varsovia, en junio de 2001, en una falta de consideración respecto a la Unión Europea y a sus estados como decisores autónomos es altamente elocuente. Dos hechos de esa visita se pueden destacar: por una parte, la expresión de voluntad de Bush en torno a las dimensiones de la UE que, según él, debería incluir a Turquía y, por otra parte, sentenciar que la OTAN ha de ser la encargada de ofrecer seguridad a la UE. En otros términos, la Declaración de Laeken, que puso en marcha el proceso de reformas de la UE que ha llevado hasta la fracasada Constitución, se origina en momentos en los que los europeos toman conciencia de que existe un nuevo mundo, en el que el terrorismo determina la agenda, y una nueva América, que ve en los europeos no ya un socio único, en tanto que elaborador conjunto de las normas e instituciones del orden internacional, sino un actor más del sistema internacional.⁶ Ello nos sitúa en uno de los temas de reflexión centrales en 2005: las relaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos cuando se trata de gestionar la agenda internacional.

Las referencias a la Declaración de Laeken nos permiten determinar las funciones que la UE pretende realizar en tanto que potencia. Podríamos hablar de tres funciones: una función estabilizadora, una función de líder frente a numerosos países y pueblos y una función ética en el contexto de la mundialización. Las mencionadas funciones no escapan a lo que ya ha sido la acción exterior de los europeos durante las últimas décadas, si tenemos en cuenta que los analistas han bautizado a la UE, entre otros términos, con los de «potencia civil», «potencia normativa», «potencia ética», «potencia posmoderna» o «potencia benévola». ⁷ Términos todos ellos que nos remiten a un hecho evidente: la Unión Europea se ha dotado de una identidad propia en el marco internacional. En efecto, una identidad que nos permite hablar de una política exterior *sui generis* tanto por los métodos de actuación utilizados como por los objetivos perseguidos. En cuanto a métodos, la Unión se ha caracterizado por hacer un uso extensivo de métodos pacíficos y con un fuerte contenido económico, social y político (partenariado, diálogo político, acuerdo económico, condicionalidad democrática, cooperación técnica, ayuda humanitaria) y, en cuanto a objetivos, la Unión ha perseguido resultados a largo plazo, con incidencia en las estructuras sociales, económicas y políticas de sus socios (estados, grupos regionales). El énfasis puesto por la Unión en los cambios estructurales de sus socios ha llevado a que la acción exterior de los ahora Veinticinco haya merecido entre los analistas la calificación de «política exterior estructural» (Keukeleire, 2003), una política que apunta sobre todo a transferir a otras zonas del mundo los principios ideológicos y los principios de gobierno que caracterizan a los estados europeos: democracia, buen gobierno, derechos humanos, solución pacífica de conflictos, libre mercado y, ¿por qué no?, cooperación e integración regional. La propia existencia de la UE y la exportación del modelo regionalista, como generador de paz y bienestar, se han convertido en la tarjeta de visita de la Unión en el mundo. Políticas recientes o de interés para nuestro país, como la Política de Vecindad, motivada por la ampliación hacia la Europa Central, o el Partenariado Euromediterráneo forman parte de esa forma de «transformar el mundo» que caracteriza a la acción de la Unión.

Ese «poder de transformación» es, como apuntan algunos analistas, más difícil de captar, ya que no se puede medir ni a través de los presupuestos de defensa ni del desarrollo de «armas inteligentes», sino que queda recogido en forma de tratados, constituciones o leyes. De tal ma-

nera que la debilidad de la Unión Europea, si se compara con la capacidad militar-tecnológica de Estados Unidos, no es tal, si el análisis se establece en otros términos: a largo plazo y fijándonos en las transformaciones internas que sufren aquellos países que se vinculan a la Unión (proceso de preadhesión u otras relaciones). Según Mark Leonard, «creando estándares comunes, que deben ser aplicados por instituciones nacionales, Europa se va haciendo con una serie de países, sin convertirse en objetivo de hostilidades» (Leonard, 2005). En otras palabras, la Unión lleva a cabo un proceso de europeización con sus socios, a través de los marcos legales que constriñen comportamientos y, en definitiva, orientan sociedades hacia los valores de la Unión (estado de derecho, economía de mercado, protección de los derechos humanos y de los derechos de las minorías), empezando por las dimensiones económicas. Las transformaciones legales que se incorporan, por ejemplo, en la Política de Vecindad como previas a la participación de dichos países en el Mercado Interior, constituyen un ejemplo claro de dicho poder de transformación.

Un poder de transformación que se diferencia, en términos de eficacia, del poder desplegado por Estados Unidos. Este es el argumento defendido por Mark Leonard, quien compara, en el marco internacional, el «éxito» de Estados Unidos en Afganistán (cambiar un régimen) con el de la UE en Polonia (transformar una sociedad). Situados en un marco regional, más equivalente y, por tanto, más comparable, Leonard escribe que «la UE esta muy implicada en la reconstrucción de Serbia y apoya su deseo de verse “rehabilitada” como Estado europeo. Estados Unidos no ofrece a Colombia ninguna esperanza de integración a través de instituciones multilaterales o fondos estructurales, sino sólo asistencia temporal en forma de misiones de formación militar o de ayuda» (Leonard, 2005).

Es evidente que la política estructural de la Unión hacia sus vecinos, en primer lugar, y hacia el mundo en general, en segundo lugar, mediante la promoción, en este último caso, de procesos regionales, constituye una característica de la UE, a la que se une su clara voluntad de *dire le droit* a escala internacional (Tribunal Penal Internacional, TPI; Protocolo de Kyoto). Lo que ha quedado claramente recogido en la noción de «multilateralismo eficaz», que junto a las nociones de «coherencia» y de «partenariado» forman la tríada de la imagen que, en pleno 2005, la UE tiene de sí misma en el mundo, en palabras de Javier Solana (Solana, 2005).

La capacidad transformadora de la UE, tal y como ha sido señalado, constituye la gran baza de los europeos en el mundo. Robert Cooper, por su parte, ha calificado esa política estructural de los europeos, siguiendo con el posmodernismo, de «imperialismo posmoderno», basado en el principio de la voluntad de los socios, que van a adaptarse a la normativa comunitaria (Cooper, 2003). Todo ello, sin embargo, plantea algunas dudas en el momento actual. Por ejemplo, el Partenariado Euro-mediterráneo aún tiene la pelota en el tejado en lo relativo a la hostilidad que pueda o no generar dicho proceso entre ciertas élites y sociedades del sur a partir de las transformaciones jurídicas que dichos países deben llevar a cabo en el terreno económico (aduanero, mercantil). A la vez que la Unión goza positivamente de esa dimensión de política exterior estructural, que acabamos de mencionar, también sufre de deficiencias notables en su imagen internacional (la percepción de los otros). Lo que nos sitúa una vez más en el terreno de los límites de la Unión y, en concreto, en su dimensión *ad extram*. A continuación vamos a revisar justamente dicha dimensión, en lo que podemos considerar dos manifestaciones recientes: por una parte, el debate en torno a los límites de Europa, vinculado a la ampliación a Veinticinco y, por otra parte, la percepción de límites internacionales para la actuación de la Unión en el actual contexto internacional, caracterizado por la política «imperial» de Estados Unidos (Ikenberry, 2002).

Los límites de Europa o el «anillo de amigos»

Hablar de límites o fronteras en momentos históricos de globalización, de «defronterización» (*de-borderization*), en términos de Beck (Beck, 1996),⁸ o de «sin fronterismo» (*sans frontièrisme*), en términos de Hassner (Hassner, 2002), no deja de constituir una paradoja. Pero ahí está. Lo atestigua el interés académico de los últimos años por la cuestión de la «frontera europea», claramente activado por la última ampliación de la Unión hacia la Europa Central.⁹ En efecto, la ampliación a Veinticinco ha generado ansiedad y preocupación. En la propia Unión (ahí están los problemas institucionales y financieros), pero también entre los vecinos, si por vecinos entendemos aquellos países que, a partir de mayo de 2004, han pasado a definir las fronteras exteriores de la Unión: la línea de demarcación

entre inclusión y exclusión. En efecto, la lógica binaria *in/out* ha sido, y sigue siendo, una de las pesadillas del mundo europeo de la posguerra fría. Lo ha sido para aquellos que esperaban que el «regreso a Europa», tras la caída del Muro, se tradujera en su incorporación a las organizaciones-pilar del mundo europeo occidental (OTAN y UE), pero también para la UE que, por su identidad adquirida a lo largo de la guerra fría que lleva a equiparar Europa y Unión Europea, ha sido víctima de su propio éxito. De ahí que la identidad de la Unión como representativa de los valores europeos, y en suma de Europa, haya sido una «trampa retórica»¹⁰ para los Quince, bien manejada por los países de la Europa Central para hacerles cumplir con su obligación histórica en razón de su identidad: el regreso a Europa entendido como incorporación a la UE. En suma, identidad europea y frontera de la Unión Europea parecen confundirse a partir de la última ampliación (y el colofón del inicio de negociaciones con Turquía). De tal manera que la noción de ampliación vista como «proceso continuado y de largo alcance» (Hill, 2000) entra en crisis y, con ello, empiezan a plantearse una serie de preguntas: ¿cuáles son los límites de la Unión Europea? y por ende, dada la identidad adquirida por la UE, de Europa, ¿cómo articular «europeidad» y pertenencia a la UE? ¿Hay que definir geográficamente la condición de Estado europeo? Recordemos que el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea abre la posibilidad a cualquier Estado europeo de solicitar su ingreso. ¿Hay que pensar en alternativas a la concepción de un límite europeo «fuerte» que, por definición, genera sentimientos de exclusión? Sentimientos que se han dejado sentir en los últimos años en los países europeos que van a adquirir la condición de límite o frontera de la Unión ampliada (2.400 kilómetros de nueva frontera con Rusia, Bielorrusia y Ucrania, más 450 kilómetros con Moldavia cuando ingrese Rumanía). Todas estas preguntas nos remiten al debate académico en torno a la oportunidad o a la inoportunidad de fijar los límites de la Unión Europea, a diferencia de lo que hace hoy el Tratado, en el que tan sólo se menciona la condición de «Estado europeo». Una opinión muy extendida es que la UE no debería marcar límites en lo relativo a su alcance geográfico. Los argumentos para ello son diversos. El básico y fundamental es el esgrimido por William Wallace, quien apunta que Europa no puede ser claramente definida ni en términos culturales ni geográficos (Wallace, 2002). Junto a este argumento indiscutible,¹¹ otro de carácter utilitarista plantea que la definición de tales límites daría lugar a una negociación política demasiado costosa

para la Unión y no exenta de conflictos entre los socios. A ello hay que sumar que la perspectiva de la adhesión tiene, supuestamente y de momento, un efecto positivo en términos de prevención de conflictos. El hecho de estar en el lado «equivocado» de la frontera ha dejado en la reciente historia de los Balcanes, y de Europa, un récord de víctimas nada desdeñable. Estar en el lado equivocado de la frontera, si tal frontera existe, evoca dos temas sensibles: minorías y migración.

Así se explica la aparición en el escenario europeo de un nuevo «límite desdibujado», si se nos permite la expresión. Nos referimos a la Política de Vecindad de la Unión Europea o «cómo gestionar la relación con los vecinos sin enredarnos en una ampliación sin límites»: la estrategia de *Wider Europe*, primera definición de dicha Política de Vecindad (Comisión Europea, 2003). Estrategia que nos sitúa en un mundo posampliación. Chris Patten, comisario de relaciones exteriores en 2003 y responsable, en buena medida, de la nueva Política de Vecindad apuntó certeramente que el instrumento más eficaz de la política exterior de la Unión, en términos de seguridad paneuropea, ha sido la expectativa de adhesión a la UE. Sin embargo, puso en duda la sostenibilidad de dicho instrumento (Comisión Europea, 2003). En otras palabras, ya antes de la ampliación a Veinticinco se anunciaba que la Unión no puede mantener expectativas de adhesión «sin límites». Es evidente que la última ampliación ha hecho que las experiencias ya existentes en materia de relaciones con estados vecinos (Partenariado Euromediterráneo, Dimensión Septentrional) adquirieran un papel mucho más destacado. En otras palabras, ¿cómo conseguir la estabilidad en los países vecinos sin hacer uso de la expectativa de adhesión a la Unión Europea y sin generar sentimientos de exclusión?

Dar respuesta a esta pregunta generó una serie de trabajos paralelos a la última etapa de las negociaciones para la ampliación de 2004. Javier Solana y Chris Patten plantearon un objetivo (después recogido en la Estrategia de Seguridad de la Unión): «evitar nuevas líneas de división en Europa, al mismo tiempo que responder a las necesidades derivadas de las nuevas fronteras de la Unión» (Comisión Europea, 2003). Bajo el título genérico de *Wider Europe*, Solana y Patten plantearon a la Unión la necesidad de diseñar una estrategia de relaciones altamente desarrollada para todos los nuevos vecinos, si fuera necesario con la creación de un nuevo tipo de acuerdos, marcando así el simbolismo político de las relaciones especiales que se quieren mantener con países que se podrían de-

finir *in between*. La propuesta de Solana y Patten, en la que se mostraba una especial preocupación por las relaciones de la UE con Ucrania, se vio pronto seguida por las palabras del entonces presidente de la Comisión, Romano Prodi, quien dijo que quería ver a la Unión rodeada de un «anillo de amigos», desde Marruecos hasta el mar Negro (Prodi, 2002). Pronto se pasó a hablar de ofrecer a los vecinos, al este (Ucrania, Moldavia) y al sur (socios mediterráneos) un horizonte de amplia participación en las políticas de la Unión (previa adaptación jurídica, política, económica), pero sin participación institucional (órganos decisorios y de control). El término *everything but institutions* vino a resumir la complejidad de dicha política, que aún se encuentra en sus inicios (los primeros planes de acción para el desarrollo de la misma fueron firmados en diciembre de 2004).

En términos teóricos, el resultado de todo ello es que la noción de frontera o de límite de la Unión se hace de complejo análisis. Como han escrito Friis y Murphy,

la característica común de las fronteras de la UE es que son fronteras construidas, bien por la UE o bien por acontecimientos externos, y no fronteras que se asumen como existentes. Pueden alterarse o cambiarse, son maleables. El control de la Unión Europea sobre sus fronteras varía mucho, algunas pueden ser superadas por actores externos (por ejemplo, la frontera politicocultural), pero no es el caso de la frontera institucional, plenamente controlada por la UE. Así, las fronteras, con la excepción de la institucional, no se solapan con el territorio de la UE. Además, todas, a excepción de la frontera institucional, son porosas (Friis y Murphy, 2000).

De ahí, por tanto, que la propia noción de frontera de la Unión merezca ser relativizada en nuestros días. Preocupaciones de la UE, como la inmigración ilegal o la delincuencia transnacional, son un ejemplo diáfano de dicha porosidad. Pero, sin ir tan lejos, la misma actuación de la UE incide en la lógica de la maleabilidad de la frontera; por ejemplo, acciones de la Unión en el terreno del mantenimiento de la paz pueden ser llevadas a cabo por soldados de países ajenos a la propia organización y, al contrario, algunos países de la Unión se mantienen al margen de dimensiones que justamente dan identidad a los europeos como actor mundial (moneda única).

La brecha transatlántica o Estados Unidos como límite de la Unión

La crisis transatlántica que ha removido los cimientos de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea, con el trasfondo del tema iraquí, ha puesto de manifiesto que uno de los límites con los que se encuentra la Unión Europea a la hora de participar en el diseño del orden internacional es, paradójicamente, con su aliado más especial, si entendemos que la relación entre europeos y estadounidenses desde el final de la Segunda Guerra Mundial ha sido única. En efecto, ninguna otra relación de Estados Unidos con un grupo regional (en Asia, por ejemplo) tiene parangón con la relación transatlántica. De hecho, el final de la guerra fría llegó a plantear el final de dicha relación especial, pero no fue así. ¿Por qué persistió la comunidad atlántica, la OTAN para ser más exactos, tras el final de la guerra fría? En otras palabras, ¿por qué el orden establecido, tras 1945, entre los estados industriales avanzados ha perdurado, superando incluso los cambios radicales en términos de poder que han acompañado el final de la guerra fría?» (Ikenberry, 2001). Ante dicha pregunta, John Ikenberry ha respondido que porque existe un «cemento» que une a los estados de la comunidad atlántica. ¿Cuál es ese cemento? ¿Qué mantiene unido al orden político occidental? La estabilidad política del orden occidental se asienta, según Ikenberry, en las instituciones, por dos motivos. Primero, se han reducido las posibilidades de regresar a políticas de poder, ya que la dinámica institucional crea perspectivas de ganancias absolutas (a la larga, el sistema permite ganar a todos o, en cualquier caso, se acepta perder ya que toda ganancia o toda pérdida es momentánea, no permanente). Segundo, el espacio institucional hace que cualquier aspiración hegemónica del líder sea difícil de materializarse, dados los altos costes que le puede acarrear. En palabras de Ikenberry, el orden constitucional nos pone ante un ejercicio restrictivo y rutinario del poder, pero también durable, sistemático y legítimo para los miembros de la comunidad (Ikenberry, 2001). En suma, la certidumbre en torno a la actuación del otro y la legitimidad de su actuación (no ajena a los valores, normas y prácticas compartidos) se convierten en factores fundamentales para la comunidad.

Pues bien, la brecha transatlántica situó a la Unión Europea (o, como mínimo, a una parte de sus miembros, dada la propia brecha interna) en un estado de incertidumbre respecto de la posible actuación de su socio norteamericano e hizo de la política de Washington una política ca-

rente de legitimidad a los ojos de muchos europeos (Barbé, 2005b), y no sólo a causa del tema iraquí. Si acaso, Irak ha sido la punta de un iceberg que por sus impresionantes dimensiones no es el mejor retrato de cómo la Unión se está alejando, en los últimos años, de Estados Unidos en otros ámbitos de la agenda internacional. Cuando uno observa las divergencias existentes en los últimos años entre Estados Unidos y la Unión Europea en lo relativo a seguridad, relaciones económicas, calentamiento global, Tribunal Penal Internacional, reforma de la ONU y Oriente Medio, es necesario concluir que existen factores estructurales que dividen a las dos orillas del Atlántico. En todos y cada uno de dichos temas, la confrontación entre Estados Unidos, deseoso de mantener su hegemonía, y la Unión Europea, decidida a encontrar espacios para ejercer el liderazgo en la escena internacional es un hecho. Ahora bien, dicha confrontación puede ser de naturaleza y de grado muy diversos.

En el caso de Oriente Medio, nos encontramos con que los socios de la comunidad atlántica pueden moverse entre el enfrentamiento directo (caso de Irak, escenificado en el Consejo de Seguridad y en el Consejo Atlántico) y un escenario de cooperación transatlántica, que incluya tanto políticas de presión conjunta como reparto de tareas (Sáhara occidental, conflicto palestino-israelí, Siria, Líbano, Irán). Si el caso de Oriente Medio es un caso complejo, y con una buena dosis de fluctuación, no ocurre lo mismo cuando nos preguntamos por los niveles de divergencia entre europeos y estadounidenses en el caso de la agenda de seguridad o de la agenda económica. Podríamos decir que estos dos casos constituyen los extremos de una vara de medir. A un lado, el nivel más alto de divergencia (seguridad) y, al otro, el más bajo (relaciones económicas). A modo de símil, podríamos hablar de Bagdad y lo que representa, en un extremo, y de Davos y lo que representa, en el otro. Por un lado, la estrategia de seguridad de Estados Unidos adoptada en su guerra contra el terrorismo (reformulada como guerra contra la tiranía), lleva hacia una brecha irreparable entre europeos y estadounidenses. Y por otro, inversores y empresarios dibujan un panorama en el que Estados Unidos y la Unión Europea constituyen una comunidad por excelencia. Mientras que en el Consejo de Seguridad se escenificaba, durante 2003, la ruptura doctrinal entre Estados Unidos y algunos de sus socios europeos las empresas norteamericanas realizaban en Europa el 65% del total de sus inversiones extranjeras (las inversiones en Francia crecieron un 10% con relación al año anterior). Si en 2005 todos los analistas se

aprestan a recordar que el «cemento de seguridad» que unía a la comunidad atlántica se deshizo con el fin de la amenaza soviética, y con él se iniciaron las divergencias entre europeos y estadounidenses en materia de seguridad (percepción de amenazas y manera de afrontarlas), no es menos cierto que existe un «cemento económico» que hace de la relación transatlántica una relación única, diferente de las demás, incluso en un mundo con potencias emergentes y con un giro hacia el Pacífico (en el año 2003 Estados Unidos invirtió 2,5 veces más en Irlanda que en China).

A la hora de buscar ejemplos en los que se evidencien las razones estructurales (rivalidad en materia de liderazgo) de la brecha, nos encontramos sobre todo con la gestión de los problemas globales, caso del Tribunal Penal Internacional o del Protocolo de Kioto. En los dos casos, la búsqueda de nuevos espacios de liderazgo europeo y las diferencias en el sistema de valores, entre europeos y estadounidenses, se solapan para explicar el encontronazo transatlántico en procesos de creación de regímenes internacionales. Otros ámbitos pueden ser mencionados (minas anti persona, convención internacional contra la tortura, prohibición total de pruebas nucleares) para llegar a la misma conclusión: la existencia de una brecha de valores entre un Estados Unidos, predispuesto al unilateralismo desde el final de la guerra fría, y una Unión Europea convertida en adalid de la gobernanza mundial.

En suma tenemos, por un lado, una UE-potencia transformadora que, por su propia naturaleza, consecuencia directa de la concertación y el diálogo, es propensa a la búsqueda de soluciones multilaterales y, por otro lado, a un presidente Bush, convertido en adalid del unilateralismo que se siente legitimado por la sociedad norteamericana (el 41% de estadounidenses considera necesaria una resolución del Consejo de Seguridad para hacer uso de la fuerza frente al 80% de alemanes).¹² La noción de brecha de valores entre estadounidenses y europeos se ha visto ampliada por las políticas de la Administración de Bush que, como hemos constatado, han supuesto la introducción en el terreno de la seguridad de doctrinas (guerra preventiva), de lenguaje (eje del mal) y, con ellos, de una carga ideológica que ha afectado notablemente a la relación transatlántica.

En suma, la reciente crisis de Irak ha servido para comprobar que, situados en 2005, los europeos aún tienen muchas barreras que superar en los momentos en que la geopolítica se impone y la agenda internacional no funciona de acuerdo con los presupuestos estructurales establecidos por la Unión, sino por las dinámicas tradicionales del mundo de las

potencias, de tal manera que multilateralismo o derecho internacional (estructuradores de la política europea) dejan paso a alianzas tradicionales y al uso de la fuerza. El caso de Irak ha servido para constatar que, en los momentos de crisis internacional, los europeos tienen varias barreras que superar: primero, ponerse de acuerdo sobre la definición del problema; segundo, ponerse de acuerdo sobre el tipo de actuación que desean llevar a cabo para hacer frente a dicho problema y, finalmente, si hay acuerdo sobre todo ello, atreverse a aplicar dicha política, en el supuesto de que la misma no coincida con la línea de actuación adoptada por Estados Unidos. Es evidente, pues, que los observadores que sólo se quedan con las reacciones de la Unión en momentos de crisis mundial tienen la visión de un actor con un papel muy limitado mundialmente.

A modo de conclusión

El sentimiento de que el regionalismo europeo se encuentra en un «cruce de caminos» está ampliamente extendido. El solapamiento del bloque constitucional, la ampliación a Veinticinco y la brecha transatlántica han hecho que la propia identidad de la Unión, en buena parte de sus componentes, se viera afectada. De ahí que estas páginas hayan hecho referencia a la identidad de ese regionalismo único mencionando cuestiones tan diferentes como el principio de solidaridad, el modelo institucional o el carácter de potencia transformadora de la Unión en el mundo. El diagnóstico de la situación actual y el pronóstico de cara al futuro tienen, como siempre, una visión optimista y otra pesimista. Situémonos en uno de los límites más evidentes que sufre el desarrollo de la Unión, su límite internacional. Es evidente, a todas luces, que la crisis de Irak dejó la imagen de la Unión ante el mundo por los suelos. Algunos llegaron a decir que la política exterior de la UE sencillamente había desaparecido. Pero, al mismo tiempo, los Quince (hoy Veinticinco) eran capaces de liderar temas de la agenda global (Kioto, Tribunal Penal Internacional) o, incluso, de dotarse de instrumentos militares colectivos y de realizar operaciones de paz o de gestión de crisis en escenarios diversos (Europa, África, Asia). ¿Es poca cosa lo que se ha hecho? Ciertamente. Pero, ¿quién hubiera dicho hace diez años que la Unión iba a realizar acciones militares? La perspectiva histórica y el contexto internacional, destaca-

dos en estas páginas para explicar el regionalismo europeo, son buenas guías para responder a dicha pregunta.

Notas

1. Concepto desarrollado en Deutsch (1957).
2. Sobre el concepto de europeización y su incidencia en el sistema político véase, entre nosotros, Closa (2001).
3. Hemos desarrollado las diferentes lógicas de frontera en Europa en Barbé (2005a).
4. Véase Gerbet (1983) o, entre nosotros, Martín de la Guardia y Pérez Sánchez (2001).
5. El concepto de «potencia civil» (*civilian power*) fue el más habitual en los primeros momentos de esa aceptación de Europa como potencia (Duchêne, 1972).
6. Sobre la construcción del orden internacional, véase Ikenberry (2001).
7. Véanse entre otros Smith (2003) y Tonra y Christiansen (2004).
8. El término alemán original es *Entgrenzung*.
9. Buenos ejemplos de ello son dos proyectos de largo alcance: 1. «One Europe or Several?», coordinado por la Universidad de Sussex, dirigido por Hellen Wallace y financiado por el *Economic and Social Research Council* de Gran Bretaña <<http://www.one-europe.ac.uk>> y 2. «The Long Term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border», que dio origen en el Instituto Universitario Europeo a la formación de un grupo de reflexión, presidido por Giuliano Amato, con producción bibliográfica abundante <<http://www.iue.it/RSC/PublicationsRSC-PP.htm>>
10. El argumento de la trampa retórica es desarrollado en Schimmelfennig (2001).
11. Durante el proceso de negociación de la Constitución, y más tarde con la decisión relativa a la apertura de negociaciones con Turquía, se ha demostrado que para muchos ese carácter indiscutible, aquí señalado, no es tal. Veamos, por ejemplo, la voluntad de algunas fuerzas políticas (democristianos alemanes, extrema derecha danesa, conservadores españoles) de hacer referencia en el preámbulo de la Constitución al fundamento cristiano de Europa.
12. Véase las diferencias en términos de opinión pública entre estadounidenses y europeos en Barbé (2005b). Para más información sobre opinión pública y relaciones transatlánticas, véanse las encuestas German Marshall Fund, <www.transatlantictrends.org>

Bibliografía

- Barbé, Esther (2005a), «Identidad y frontera en Europa: Los Veinticinco y sus vecinos», en Elisa Pérez Vera y Alejandro Rodríguez Carrión, eds., *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Universidad de Sevilla, Sevilla.
- , ed. (2005b), *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Catarata, Madrid.
- Beck, Ulrich (1996), *The Reinvention of Politics*, Polity Press, Cambridge.
- Bomberg, Elisabeth y Alexander Stubb (2002), *The European Union. How does it work?*, Oxford University Press, Oxford.
- Closa, Carlos, ed. (2001), *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid.
- Comisión Europea (2003), *Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Documento COM 104 final, Bruselas, 11 de marzo de 2003. <http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf>
- Cooper, Robert (2003), *The breaking of nations. Order and chaos in the twenty-first century*, Atlantic Books, Londres.
- Deutsch, Karl Wolfgang (1957), *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton.
- Duchêne, François (1972), «Europe's role in world peace», en Richard J. Mayne, ed., *Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*, Fontana, Londres, pp. 32-47.
- Falk, Richard (2004), *The declining world order. America's Imperial Geopolitics*, Routledge, Londres.
- Friis, Lykke y Anna Murphy (2000), «An Ever Larger Union? Conceptualising Enlargement», *paper* presentado en el «Workshop Governance by Enlargement», Darmstadt University of Technology, 23-25 de junio de 2000.
- Gerbet, Pierre (1983), *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, París.
- Hassner, Pierre (2002), «Fixed borders or moving borderlands? A new type of border for a new type of entity», en Jan Zielonka, ed., *Europe Unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Routledge, Londres, pp. 38-50.
- Higgot, Richard (1998), «The international political economy of regionalism: the Asia-Pacific and Europe compared», en William D. Coleman y Geoffrey D. Underhill, eds., *Regionalism and global economy integration*, Routledge, Londres, pp. 42-67.
- Hill, Christopher (2000), «The geopolitical implications of enlargement», *EUI Working Papers*, nº 30, Robert Schuman Centre, European University Institute, San Domenico di Fiesole.
- Ikenberry, G. John (2001), *After Victory*. Princeton University Press, Princeton.

- (2002), «America's Imperial Ambition», *Foreign Affairs*, n° 81:5, pp. 44-60.
- Keukeleire, Stephan (2003), «The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy», *Diplomacy and Statecraft*, n° 14:3, pp. 31-56.
- Laïdi, Zaki, ed. (1997), *Le Temps Mondial*, Éditions Complexe, Bruselas.
- Leonard, Mark (2005), «Europe's transformative power», *CER Bulletin*, n° 40 (febrero/marzo). <http://www.cer.org.uk/articles/40_leonard.html>.
- Martín de la Guardia, Ricardo M. y Guillermo A. Pérez Sánchez, eds. (2001), *Historia de la integración europea*, Ariel, Barcelona.
- Prodi, Romano (2002), *A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability*, ECSA World Conference, Jean Monet Project, Bruselas, 5-6 de diciembre de 2002.
- Schimmelfenning, Frank (2001), «The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of European the European Union», *International Organization*, n° 55:1, pp. 47-80.
- Smith, Karen E. (2003), *European Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Londres.
- Solana, Javier (2005), *Shaping an effective UE foreign policy*, Konrad Adenauer Foundation, Bruselas, 24 de enero de 2005.
- Tonra, Ben y Thomas Christiansen (2004), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, Manchester.
- Wallace, William (2002), «Where does Europe end?: Dilemmas of inclusion and exclusion», en Jan Zielonka, ed., *Europe Unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Routledge, Londres, pp. 78-94.
- Wallace, Helen y William Wallace (2000), *Policy making in the European Union* [4ª edición], Oxford University Press, Oxford.

Glosario de acrónimos

ABF	<i>Asian Bonds Fund</i> : Fondo de Bonos Asiáticos.
ABFI	<i>Asian Bond Market Initiative</i> : Iniciativa del Mercado de Bonos Asiáticos.
ACP-UE	África, Caribe y Pacífico-Unión Europea.
ACU	<i>Asia Currency Unit</i> : Unidad de Divisas Asiática.
ADB	<i>Asian Development Bank</i> : Banco Asiático de Desarrollo.
AFTA	<i>ASEAN Free Trade Area</i> : Área de Libre Comercio de la ASEAN.
ALC	Área de Libre Comercio.
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas.
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo.
APEC	<i>Asia Pacific Economic Cooperation</i> : Cooperación Económica Asia-Pacífico.
APT	<i>ASEAN Plus Three</i> : ASEAN+3.
ARF	<i>ASEAN Regional Forum</i> : Foro Regional ASEAN.
ASA	<i>Asia Swap Arrangement</i> : acuerdo de intercambio de divisas a efectos de protección respecto de ataques especulativos contra las monedas.
ASA	Asociación del Sur de Asia (Tailandia, Filipinas y la Federación Malaya).
ASEAN	<i>Association of South-East Asian Nations</i> : Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.
ASEAN+3	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático más China, Japón y Corea del Sur.
ASEAN-ISIS	<i>ASEAN-Institutes of Strategic and International Studies</i> : ASEAN-Institutos de Estudios Estratégicos e Internacionales.
ASEF	<i>Asia Europe Foundation</i> : Fundación Asia Europa.
ASEM	<i>Asia Europe Meeting</i> : el proceso de celebración periódica de cumbres entre la Unión Europea y ASEAN+3.

BCE	Banco Central Europeo.
CAFTA	<i>China-ASEAN Free Trade Area</i> : Área de Libre Comercio China-ASEAN.
CAME	Consejo de Asistencia Mutua Económica.
CAO	Comunidad de Asia Oriental.
CARICOM	<i>Caribbean Community</i> : Comunidad del Caribe.
CDS	<i>Comission of Defence and Security</i> : Comisión de Defensa y Seguridad (en el marco de la ECOWAS).
CLMV	Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam.
CMI	<i>Chiang Mai Initiative</i> : Iniciativa Chiang Mai.
COMESA	<i>Common Market of Eastern and Southern Africa</i> : Mercado Común de África Oriental y Austral.
CSCAP	<i>Council for Security Cooperation in Asia Pacific</i> : Consejo para la Cooperación en Seguridad en Asia-Pacífico.
CSCE	Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
CSSDCA	<i>Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa</i> : Conferencia sobre Seguridad, Estabilidad, Desarrollo y Cooperación en África.
DAE	<i>Dynamic asian economies</i> : economías asiáticas dinámicas.
DDA	<i>Doha Development Agenda</i> : Agenda de Desarrollo de Doha.
DDR	Desarme, Desmovilización y Rehabilitación (en el marco de la ECOWAS).
EAEC	<i>East Asian Economic Caucus</i> : Convención Económica de Asia Oriental.
EAEG	<i>East Asian Economic Grouping</i> : Grupo Económico de Asia Oriental.
EAFTA	<i>East Asian Free Trade Area</i> : Área de Libre Comercio de Asia Oriental.
EALAF	<i>East Asia-Latin America Forum</i> : Foro Asia Oriental-América Latina.
EAS	<i>East Asian Summit</i> : Cumbre de Asia Oriental.
EASG	<i>East Asia Study Group</i> : Grupo de Estudio de Asia Oriental.
EAT	Economías asiáticas en transición.
EAVG	<i>East Asia Vision Group</i> : Grupo de Visión de Asia Oriental.
ECOMOG	<i>ECOWAS Ceasefire Monitoring Group</i> : Grupo de Seguimiento del Alto el Fuego de ECOWAS.
ECOTECH	Cooperación económica y tecnológica (en el marco de la APEC).
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i> : Comunidad Económica de Estados de África Occidental.
ECU	<i>European Currency Unit</i> : Unidad de Divisas Europea, precursora del euro.

EEUU	Estados Unidos.
EFTA	<i>European Free Trade Association</i> : Asociación de Libre Comercio Europea (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein).
EMA	Empresas de Municipios y Aldeas.
EMEAP	<i>Executives' Meetings of the East Asia and the Pacific Central Banks</i> : Reunión Ejecutiva del Grupo de Bancos Centrales del Pacífico y Asia Oriental.
EPE	Empresas de Propiedad Estatal.
ERPĐ	<i>Economic Review and Policy Dialogue</i> : Diálogo sobre Política Económica y su Revisión (en el marco de ASEAN+3).
FMA	Fondo Monetario Asiático.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FOCALAE	Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este.
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> : Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
G20	Grupo de los Veinte, que agrupa a países en desarrollo africanos, asiáticos y latinoamericanos: Egipto, Nigeria, Suráfrica, Tanzania y Zimbabwe; China, India, Indonesia, Pakistán, Filipinas y Tailandia; Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, México, Paraguay, Guatemala y Venezuela.
G8	Grupo de los Ocho: el G7 más Rusia.
G7	Grupo de los Siete países más industrializados del mundo: EEUU, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá.
G3	Grupo de los Tres países que representan el dólar (EEUU), el yen (Japón) y el euro (UE).
HSIC	<i>Heads of State and Implementation Committee</i> : Comité de Jefes de Estado y de Implementación (en el marco de la NEPAD).
IDH	Índice de Desarrollo Humano.
IED	Inversión extranjera directa.
IFI	Instituciones financieras internacionales.
IGAD	<i>Inter-governmental Authority on Development</i> : Autoridad Intergubernamental sobre Desarrollo.
IGADD	<i>Inter-governmental Authority on Drought and Development</i> : Autoridad Intergubernamental sobre la Sequía y el Desarrollo.
INBpcPPA	Ingreso nacional bruto per cápita en paridad de poder adquisitivo.
JACIK	<i>Japan, ASEAN, China, India, Korea</i> : Japón, ASEAN, China, India, Corea.
JAFTA	<i>Japan-ASEAN Free Trade Area</i> : Área de Libre Comercio Japón-ASEAN.
KAFTA	<i>Korea-ASEAN Free Trade Area</i> : Área de Libre Comercio Corea-ASEAN.

Maphilindo	Malasia, Filipinas e Indonesia.
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).
MGA	Medida global de ayuda.
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i> : Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
NEA	Noreste asiático.
NEDA	<i>National Economic Development Authority</i> : Autoridad Nacional de Desarrollo Económico (en Filipinas).
NEIA	Nuevas economías industriales asiáticas.
NEPAD	<i>New Partnership for Africa's Development</i> : Nueva Asociación para el Desarrollo de África.
NIE	<i>Newly industrialised economies</i> : nuevas economías industrializadas.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OCS	Organización de Cooperación de Shanghai.
OMC	Organización Mundial del Comercio.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
OUA	Organización de la Unidad Africana.
PADS	<i>(office of) Political Affairs, Defence and Security</i> : (oficina de) Asuntos Políticos, Defensa y Seguridad (en el marco de la ECO-WAS).
PAFTAD	<i>Pacific Trade and Development Conference</i> : Conferencia del Comercio y del Desarrollo del Pacífico.
Parlacen	Parlamento Centroamericano.
PBEC	<i>Pacific Basin Economic Council</i> : Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico.
PECC	<i>Pacific Economic Cooperation Council</i> : Consejo de Cooperación Económica del Pacífico.
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa.
PIB	Producto Interior Bruto.
PNB	Producto Nacional Bruto.
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PPA	Paridad de poder adquisitivo.
RDC	República Democrática del Congo.
RFA	República Federal de Alemania.
RSS	Reforma del Sector de la Seguridad (en el marco de la ECO-WAS).
SADC	<i>Southern African Development Community</i> : Comunidad de Desarrollo de África Austral.

SEA	Sureste asiático.
SME	Sistema Monetario Europeo.
SOM	<i>Senior Official Meetings</i> : reuniones de altos funcionarios (en el marco ASEM).
TAC	Tratado de Amistad y Cooperación (de la ASEAN).
TLC	Tratado de Libre Comercio (de América del Norte): <i>North American Free Trade Agreement</i> (NAFTA).
TPI	Tribunal Penal Internacional.
UA	Unión Africana.
UE	Unión Europea.
UE-15	Unión Europea de 15 estados miembros.
UE-25	Unión Europea ampliada de 25 estados miembros.
UNAMSIL	<i>United Nations Mission in Sierra Leone</i> : Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona.
UNESCAP	<i>United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific</i> : Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico.
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.
VAB	Valor Añadido Bruto.

Nota sobre los autores

BARBÉ, ESTHER. Catedrática de Relaciones Internacionales y directora del Observatorio de Política Exterior Europea (IUEE), en la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Es miembro del «Research Council» del Instituto Universitario Europeo (Florencia) y del Consejo Asesor, entre otras publicaciones, de *European Journal of International Relations*, *Foreign Policy*, *Anuario Internacional CIDOB*, *Revista Española de Derecho Internacional*, *Mediterranean Politics*, *Revista General de Derecho Europeo* y de la colección «International Insights – Regard sur l’International» de la editorial Peter Lang. Es editora de varios libros, entre los cuales el reciente *¿Existe la brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak* (2005).

BORRAS JR., SATURNINO M. Profesor asociado e investigador en el Instituto de Estudios Sociales (ISS, la Haya). Es activista político en Filipinas, involucrado en movimientos sociales rurales, tanto de ámbito nacional como internacional. Es doctor en Estudios de Desarrollo por el ISS, con una tesis sobre las luchas de los campesinos por la tierra y el poder en Filipinas. Sus líneas de investigación se centran en la reforma agraria y los derechos de propiedad, en los movimientos sociales rurales y en las relaciones Estado-sociedad. Es autor y coeditor de varios libros, entre ellos *On Just Grounds, Struggling for Agrarian Justice and Citizenship Rights in the Rural Philippines* (2005), con Jennifer Franco. También ha publicado varios artículos en revistas como *Journal of Agrarian Change* y *Journal of Development Studies*.

BUSTELO, PABLO. Profesor titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Compluten-

se de Madrid (UCM), donde dirige el Grupo de Estudios Económicos de Asia Oriental (GEEAO). Es también investigador principal (Asia-Pacífico) del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Es coautor de *Crisis financieras en economías emergentes: enseñanzas de Asia Oriental* (2000) y de *Estructura Económica de Asia Oriental* (2004), entre otros libros, además de numerosos artículos sobre las economías de esta región.

GARCÍA SEGURA, CATERINA. Profesora titular de Relaciones Internacionales en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona (UPF). Doctora en Ciencias Políticas y de Administración por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), sus líneas de investigación actuales se centran en el análisis de los efectos tanto de la globalización como de la nueva política exterior estadounidense sobre la sociedad internacional y sus actores desde la perspectiva de la economía política internacional, y en las relaciones internacionales de Asia Oriental. Es coeditora y coautora de publicaciones recientes como *El imperio inviable* (2004) y *Comunidad internacional y sociedad internacional después del 11 de septiembre de 2001* (2005).

GOLDEN, SEÁN. Profesor de Estudios de Asia Oriental en la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), antiguo decano de la Facultad de Traducción e Interpretación (UAB), director del Centro de Estudios Internacionales e Interculturales (UAB), director del Programa Asia de la Fundació CIDOB y asesor de Casa Asia. Doctorado por la Universidad de Connecticut (EEUU), ha sido profesor en China e investigador invitado en China y en Hong Kong. Es autor de diversas publicaciones sobre Asia. En esta misma colección, es editor del libro *Multilateralismo versus unilateralismo en Asia: el peso internacional de los «valores asiáticos»* (2004) y coeditor, junto con Max Spoor, de *Desarrollo y transición en Asia* (2005).

MOLINA LLADÓ, RAMÓN. Licenciado en Filosofía y Derecho por la Universidad de Barcelona (UB). Le fue concedida una beca Fulbright para realizar los estudios de Master en Relaciones Internacionales en la Escuela Paul H. Nitze de Estudios Internacionales Avanzados (Johns Hopkins University, Washington). En 1993, ingresó en la Carrera Diplomática. En el exterior, ha ocupado la Segunda Jefatura de las Embajadas de

España en Gabón, Mauritania y Vietnam; así como el puesto de cónsul en el Consulado General de España en Jerusalén. Asimismo, ha desempeñado el cargo de vocal asesor en la Presidencia del Gobierno. Desde finales de 2004, ejerce la responsabilidad de director de Intercambios «People-to-People» en la Fundación Asia Europa, con sede en Singapur.

MONTORBIO, MANUEL. Doctor en Ciencias Políticas por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), posgraduado en Altos Estudios Europeos por el Colegio de Europa (Brujas, Bélgica) y licenciado en Derecho y en Ciencias Económicas por la Universitat de Barcelona (UB). Diplomático de carrera desde 1987 y actualmente embajador en misión especial, ha estado destinado en las Embajadas de España en San Salvador, Yakarta (para Indonesia y Singapur), México y Guatemala. Es autor de *La metamorfosis de Pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador* (1999) y de publicaciones sobre procesos de paz, relaciones internacionales y política comparada; ha impartido cursos de doctorado y de posgrado en diversas universidades.

OLONISAKIN, FUNMI. Directora del Grupo «Conflict, Security and Development» en el Instituto de Política Internacional del King's College, en la Universidad de Londres, a la vez que ejerce de profesora en el Centro para los Estudios de Defensa en el mismo King's College. Es cofundadora del Centro para la Democracia y el Desarrollo (Londres). Anteriormente estuvo en la Oficina del Representante Especial del Secretario General de la ONU para la cuestión de los niños y los conflictos armados. En el campo de la investigación, sus intereses giran entorno a la resolución de conflictos y al desarrollo en entornos post-conflicto en África especialmente. Es autora de *Reinventing Peace Keeping in Africa* (2000), entre otras publicaciones, y coeditora del libro *Les Défis de la Bonne Gouvernance du Secteur de Sécurité en Afrique de l'Ouest*, actualmente en proceso de edición.

SPOOR, MAX. Catedrático del Instituto de Estudios Sociales (ISS, La Haya), coordinador del Centro para el Estudio de la Transición y el Desarrollo (CESTRAD) del ISS, y profesor extraordinario (Economía de Desarrollo y Transición) del CIDOB y de la Fundación IBEI, Barcelona. Es autor de varios libros, de los cuales el más reciente es *Globalisation, Poverty and Conflict. A Critical «Development» Reader* (Kluwer Acade-

mic Publishers, Dordrecht, Boston y Londres, 2005). En esta misma colección es coeditor, junto con Seán Golden, del libro *Desarrollo y transición en Asia* (2005).

