

“La Diplomacia de Segunda Vía” en la región Asia Pacífico:

La Labor de los Institutos de Estudios Internacionales

Estratégicos de la ANSEA

(Ponencia presentada al IX Congreso Nacional de la Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África (ALADAA) Sección México. 22, 23,24 y 25 de Junio en San Luis Potosí, SLP.)

Omar Martínez Legorreta
El Colegio Mexiquense, A.C.

Los estudios y actividades sobre la paz y la resolución de los conflictos forman un campo de investigación y una disciplina antigua. Sin embargo, se puede decir que se iniciaron más claramente desde el siglo XIX cuando los conflictos entre las potencias europeas buscaron ser resueltos mediante la paz que precariamente llevó el Tratado de Westfalia que sostenía el Concierto de Europa; pero más claramente se puede observar y documentar esos estudios en el siglo XX, antes y después de las dos Guerras Mundiales y, en especial, a partir de la segunda mitad del siglo, cuando la Guerra Fría y el balance del terror en el conflicto entre las dos súper potencias hicieron que las relaciones internacionales fueran el campo de estudio que se amplió al interés y trabajo de instituciones e investigadores. La desaparición de la Guerra Fría puso en evidencia la existencia de múltiples problemas, muchos de ellos que fácilmente escalaban a conflictos armados que, de nuevo, ponían en peligro la paz, en especial a nivel de regiones y subregiones. Esos conflictos fueron de nuevo el

objeto de numerosos estudios sobre la seguridad estratégica en las distintas regiones.

Esos estudios tenían por objeto en su mayor parte el análisis no solo de la situación conflictiva y la lucha armada, sino que se ocupaban preferentemente de las causas que originaban los conflictos. Los elementos internacionales, nacionales y locales que intervenían y las posibilidades que había de resolverlos si se atendían los problemas económicos políticos y sociales de los países y entre los países de una determinada región.

Un elemento especialmente importante en los estudios sobre la seguridad y la cooperación, que hasta solo 50 años atrás se había dejado al cuidado de los gobiernos, los líderes nacionales y las relaciones internacionales, cuyas actividades constituyen la “Primera Vía”, empezaron a ser el objeto de estudio y esfuerzos de individuos y de agrupaciones que evolucionaron a ser instituciones y foros internacionales, cuyos propósitos y actividades dieron inicio a lo que se ha llamado la “Diplomacia de Segunda Vía”, para distinguir la “Primera Vía” que es el espacio donde actúa el sector gubernamental. La cooperación multilateral sobre seguridad nacional, entendiéndose ésta como seguridad preventiva, abarca los aspectos que se refieren al conflicto armado y a las causas económicas, políticas y sociales que lo originan, y permite la actuación del sector privado, del académico y del social, interesados en resolver los problemas de la inseguridad y la desconfianza.

En Asia Pacífico las actividades de la “Diplomacia de Segunda Vía” encaminada en especial a la promoción de la paz y la estabilidad regionales son una experiencia relativamente nueva. Si bien se han tratado de delimitar el campo de este tipo de diplomacia y sus actividades, para no invadir el espacio de la “Primera Vía”, en la práctica no se ha podido hacer muy claramente toda vez que en la “Diplomacia de Segunda Vía” intervienen funcionarios gubernamentales que actúan a título personal, especialistas de institutos de investigación auspiciados por los gobiernos que participan también a título personal y académicos.

Los planteamientos que se derivan de los análisis de reuniones de “Segunda Vía”, complementan las gestiones oficiales y permiten la exploración de opciones nuevas, o potencialmente delicadas, dirigidas a modificar posturas gubernamentales establecidas y rígidas. Constituyen también esas reuniones un foro donde se presentan posibles iniciativas gubernamentales para obtener reacciones a las mismas, lo que constituye, a su vez, un vehículo con el que los especialistas en seguridad y los académicos no vinculados con el gobierno pueden hacer llegar a los funcionarios gubernamentales observaciones, ideas y planteamientos nuevos.

En la región Asia Pacífico se ha dado el crecimiento de iniciativas producto de la “Segunda Vía” encaminadas a analizar los conflictos regionales y las medidas que podrían tomarse para promover la paz y la estabilidad regionales. Muchas de esas iniciativas han sido de duración limitada, otras se han institucionalizado al nivel regional; unas tratan sobre cuestiones regionales y llegan hasta globales, en tanto que otras están encaminadas al nivel subregional. Deseo referirme a varios ejemplos

de actividades y foros de “Segunda Vía” en el Este de Asia y Pacífico que ilustran esa “Segunda Vía” y que han resultado muy importantes.

El decenio de los años 80 del siglo XX fue especialmente fructífero en la región porque la Guerra Fría estaba en su punto más alto, por lo cual, los esfuerzos de organizar la cooperación internacional se enfocaban a dos problemas fundamentales: el de la seguridad y el de la cooperación económica. En efecto, si recordamos que tras una intensa actividad de funcionarios gubernamentales, empresarios y académicos, primero en forma separada y después en forma conjunta, se establecieron organizaciones no gubernamentales (ONG) sectoriales e intersectoriales como el Pacific Economic Cooperation Council (PECC), y se logró el primer mecanismo de cooperación económica regional intergubernamental que es APEC. Casi en forma paralela se iniciaron las reuniones en que académicos, internacionalistas y funcionarios gubernamentales empezaron a considerar y discutir el tema de la seguridad en la región. En 1986 se estableció la Mesa Redonda de Asia Pacífico (Asia Pacific Roundtable). A partir de ese momento en esa Mesa se sucedieron reuniones anuales de nivel no gubernamental en lo que se empezó a llamar la “Diplomacia de Segunda Vía”, sobre cuyos resultados cimentaron políticas de nivel gubernamental formal las que, a su vez, se revisaron y discutieron en reuniones gubernamentales en la región.

El primer instituto de estudios estratégicos de la región, se fundó en abril de 1983 en Kuala Lumpur, Malasia con el nombre de *Institute of Strategic and International Studies* (ISIS), como una organización autónoma sin fines de lucro, dedicada a llevar

a cabo un amplio abanico de actividades enfocadas a la realización de una política de investigación independiente, y objetiva para inducir el diálogo y el debate entre el sector público, el privado y los académicos. Desde su inicio, sus programas se llevan a cabo en cinco áreas centrales de interés nacional:

1. Defensa, seguridad y asuntos exteriores;
2. Asuntos económicos nacionales e internacionales;
3. Estrategias para la construcción nacional y la unidad nacional;
4. Políticas de energía y recursos naturales;
5. Ciencia y tecnología e industria.

Los objetivos del Instituto son:

1. Hacer investigación en varios campos específicos y llevar a cabo análisis de largo plazo sobre políticas públicas nacionales y problemas nacionales e internacionales.
2. Contribuir en los esfuerzos de promover discusiones generales y profesionales sobre asuntos importantes nacionales e internacionales por medio de la organización de seminarios, conferencias y otras actividades.
3. Proporcionar un medio y un foro para que individuos, expertos e intelectuales de distintos campos intercambien puntos de vista, opiniones e investigaciones en una atmósfera libre y favorecedora.
4. Diseminar información sobre los resultados de investigación y otras actividades pertinentes que se lleven a cabo por o a nombre del Instituto.

5. Proporcionar facilidades de biblioteca y consulta sobre asuntos relevantes que tengan que ver con problemas nacionales e internacionales.
6. Colaborar y cooperar con otras entidades dentro o fuera de Malasia para la consecución de sus objetivos.
7. Apoyar y guiar a estudiantes e investigadores para llevar a cabo investigaciones sobre problemas nacionales e internacionales.

Al primer ISIS, fundado en 1983, siguió la formación de otros institutos y centros en los otros países del Sudeste de Asia, miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ANSEA), hasta que en 1988 se estableció la ASEAN-ISIS que es una asociación de organizaciones no gubernamentales registrada en la ANSEA. Sus miembros fundadores son: el *Centre for Strategic and International Studies (CSIS)* de Indonesia, el *Institute of Strategic and International Studies (ISIS)* de Malasia, el *Institute of Strategic and Development Studies (ISDS)* de Filipinas, el *Singapore Institute of International Affairs (SIIA)* y el *Institute of Security and International Studies (ISIS)* de Tailandia. El propósito de la Asociación es promover la cooperación y coordinación de actividades entre los que se dedican a diseñar políticas en el medio académico y analistas, promover los estudios orientados a políticas, así como el intercambio de información y percepciones sobre distintos asuntos estratégicos e internacionales que afecten al Sudeste de Asia y a la ANSEA en los aspectos de paz, seguridad y bienestar. Actualmente la asociación ANSEA-ISIS está formada por nueve miembros: los cinco institutos fundadores, más el *Brunei Darussalam Institute of Policy and Strategic Studies (BDIPSS)*, el *Cambodian Institute for Cooperation and*

Peace (CICP), el *Institute for International Relations* (IIR) de Vietnam y el *Institute of Foreign Affairs* (IFA) de la República Popular Democrática de Laos.

La importancia del trabajo de esos institutos y su influencia en los tres sectores alentaron otras iniciativas. En una reunión de los centros en Seúl, en noviembre de 1992, se reunieron representantes de 24 centros de estudios estratégicos de diez países de la región Asia Pacífico (Australia, Canadá, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Estados Unidos) que decidieron dar una estructura más formal al proceso regional de naturaleza no gubernamental, con el fin de contribuir a los esfuerzos que se hacían hacia la construcción de la confianza regional poniendo énfasis en la seguridad de la región a través de diálogos, consultas y la cooperación. Durante más de ocho meses se examinó ampliamente el concepto y la posibilidad de crear un Consejo para la Cooperación de la Seguridad de Asia Pacífico (CSCAP por sus siglas en inglés), en consultas entre funcionarios gubernamentales y analistas de seguridad en la región, hasta que se llegó al acuerdo de establecer formalmente CSCAP en Kuala Lumpur en junio de 1993. el Consejo estableció comités nacionales en los países mencionados.

Al CSCAP se le ha descrito como la “propuesta más ambiciosa” hasta la fecha para crear un proceso regular bien enfocado e inclusivo sobre asuntos de seguridad en Asia Pacífico. Durante los últimos años CSCAP ha hecho avances considerables; aceptó como miembros de pleno derecho a comités constituidos en Nueva Zelanda, Rusia, Corea del Norte y Mongolia, así como aceptó como miembros asociados al Consorcio de Institutos de Europa Occidental y al Instituto de Estudios de Análisis

sobre Defensa (IDSA por sus siglas en inglés). La República Popular de China y Vietnam se hicieron miembros de pleno derecho en diciembre de 1996. De esta forma todos los Comités miembros procedentes de todos los países de Asia Pacífico que forman CSCAP han consolidado sus lazos con el Foro Regional de ANSEA (ARF por sus siglas en inglés) que es la organización de “Primera Vía” por ser un organismo intergubernamental. Lo que se debe destacar de este Consejo y de las otras organizaciones de “Segunda Vía” es que sus deliberaciones y discusiones se dan entre académicos, empresarios, especialistas en estudios estratégicos y funcionarios gubernamentales que no llevan a las reuniones carácter oficial alguno, lo que permite que se dé una franca discusión y un intercambio de opiniones que no compromete a nadie y ciertamente no compromete a los gobiernos de la región. En Asia Pacífico, que de las tres macro regiones que existen es la más carente de organizaciones regionales, muy distinta al caso de la Unión Europea, el hecho de que se creen instancias multilaterales para discutir los problemas militares y estratégicos regionales es un gran avance.

La utilidad de las discusiones y la vitalidad que demostraba la región Asia Pacífico impulsaron a la creación de otros foros: CSCAP fue el primero en 1993 y al año siguiente, en 1994, se creó el ARF. CSCAP funciona como la reunión más amplia y completa de ambos foros; de hecho es en su seno donde se fija el nivel y dirección, o el “estilo y metodología” que sigue el ARF. El diálogo mismo, la construcción de la confianza y las seguridades mutuas que se expresan, todos son aspectos que contribuyen a promover la seguridad y la paz. Es importante subrayar que el interés de las discusión en estos foros no se centra únicamente en la prevención de los

conflictos armados sino también con igual intensidad en mantener la estabilidad para continuar con el crecimiento económico que por su ímpetu ha hecho que la región vuelva a ocupar el primer lugar al nivel mundial.

Mención aparte se debe hacer de otra importante contribución de las discusiones en el seno de CSCAP, la creación de la Asamblea de los Pueblos de la ANSEA (APA por sus siglas en inglés) cuya última sesión fue el 11,12 y 13 de mayo de 2005 en Manila, Filipinas y que merece una reseña especial por separado.

A pesar de que la Guerra Fría quedó formalmente liquidada en 1989, los problemas que heredó a la región fueron de tal manera graves que representaron un gran reto para que los líderes y gobiernos pudieran manejarlos y resolverlos adecuadamente. Por ejemplo, las disputas territoriales que originaban las reclamaciones, carreras armamentistas que se iniciaban en determinados países y que introducían aspectos peligrosos a la estabilidad y la paz y que reclamaban intensificar el diálogo e iniciar acciones concretas para resolverlas.

La urgente necesidad de convenir en algún arreglo que permitiera ir resolviendo sucesivamente algunos de los puntos más urgentes de los problemas antes mencionados, llevaron a los participantes en CSCAP a hablar de la posibilidad de formular un Acuerdo (Concord) entre los gobiernos. En la práctica diplomática un acuerdo se suscribe para lograr un estado de paz y amistad entre las partes o naciones contendientes; o bien un tratado que establezca tales relaciones. Un acuerdo de esa naturaleza lista un mínimo de principios núcleo que por su valor los

estados participantes no tienen dificultad alguna en observar al menos retóricamente. Una de las virtudes de la idea de un acuerdo es su elasticidad. Esos principios pueden referirse al manejo de problemas específicos o pueden incluir compromisos genéricos sobre normas o puntos tales como el respeto a la integridad territorial y la resolución pacífica de las diferencias. Ese acuerdo sigue en estudio y discusión.

En el Este de Asia se dieron en el pasado acuerdos de carácter pan-asiático que no tuvieron mucha duración; por ejemplo, la Organización del Tratado del Sudeste de Asia (SEATO por sus siglas en inglés), la Conferencia de Bandung de 1955 que creó el Movimiento de los Países No Alineados, o antes de la Guerra del Pacífico, la Conferencia para la Coprosperidad de la Gran Asia Oriental que promovió Japón en 1943, o inclusive, después de la primera guerra mundial, el sistema que pretendió implantar la Conferencia de Washington de 1920-1921.

Los esfuerzos posteriores en el último decenio del siglo pasado fueron más realistas que los ejemplos anteriores. Por ejemplo, la Declaración sobre los Principios de Seguridad y Estabilidad en la Región Asia Pacífico que el Ministerio de Asuntos Extranjeros de Rusia presentó al ARF en la reunión de 1995, cuyo documento no siguió el curso normal que se convino para considerar este tipo de iniciativas. Si bien enunciaba principios muy amplios, no estaba precedido de algún documento introductorio en que presentara el texto y racionalizara su contexto. Tampoco fue discutido o consensado previamente, en forma bilateral, con gobiernos de la región, ni sometido a discusión o reacciones por ninguno de los canales oficiales o a

reuniones de “segunda vía” antes de haber sido presentado en el ARF; en suma, no pudo ser sometido a discusión.

La urgencia de que se discutieran los temas de la seguridad regional en general y los conflictos específicos que estaban apareciendo, hacían que en otras instituciones fuera de la región se propusieran otras soluciones. Por ejemplo, el *Council of Foreign Relations* de Nueva York inició su *Asia Project* el cual inició sus deliberaciones sobre una lista de diez principios que iban dirigidos a lograr la participación condicional de China. Aunque se refería más específicamente a las relaciones de China con el resto de la región, esos principios podrían ser componentes de un conjunto más amplio de normas regionales. Esos principios eran:

1. No usar unilateralmente la fuerza militar ofensiva;
2. Solución pacífica de las disputas territoriales;
3. El respeto a la soberanía nacional;
4. Libertad de navegación;
5. Moderación en el aumento de la fuerza militar;
6. Transparencia sobre las fuerzas militares;
7. No proliferación de armas de destrucción masiva;
8. Acceso a los mercados para el comercio y las inversiones;
9. Soluciones cooperativas para los problemas transnacionales;
10. Respeto a los derechos humanos fundamentales.

Entre las iniciativas subregionales más interesantes e importantes por sus alcances, está el diálogo sobre Cooperación en el Noreste de Asia (NEACD por sus siglas en inglés), cuyo propósito es incrementar la comprensión mutua, la confianza, y la cooperación por medio de un diálogo bien fundamentado, pero no oficial, entre China, Japón, Rusia, Corea del Sur, Corea del Norte y Estados Unidos. A pesar de que Corea del Norte asistió a una reunión preparatoria en julio de 1994, ya establecido el diálogo no volvió a participar en ninguna de las reuniones formales del NEACD que se han llevado a cabo hasta la fecha.

Las reuniones de este diálogo, aún sin la presencia de Corea del Norte, han sido fructíferos pues reunieron a funcionarios de alta jerarquía y a académicos reconocidos y especialistas en cuestiones de seguridad de los otros cinco países, para hablar sobre asuntos políticos, de seguridad y económicos de importancia para todas las partes. Esta instancia da a Rusia un papel constructivo en asuntos relacionados con la seguridad del Noreste de Asia, al mismo tiempo que ofrece a China y Japón un espacio donde discutir sus diferentes perspectivas en materia de seguridad regional. Los proyectos de investigación del NEACD se refieren a medidas de seguridad mutua que se pueden adoptar, el intercambio de información sobre la defensa y la cooperación regional sobre recursos energéticos.

De reciente formación está el Foro de Seguridad Asia Pacífico, iniciativa de “Segunda Vía” auspiciada por el Instituto de Investigación de Política Nacional de Taiwán, que entre sus programas tiene uno sobre las relaciones entre la República Popular China y Taiwán, un tema de gran importancia que no está incluido entre los

temas de otros diálogos. El gobierno de Pekín tiene prohibido que sus funcionarios participen, y desalienta firmemente a los especialistas en seguridad chinos, a que participen en discusiones sobre seguridad, cuando entre los participantes haya funcionarios o expertos de Taiwán.

La organización de las Naciones Unidas participa también en actividades de la Diplomacia de “Segunda Vía” en el Este de Asia, ya que el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarme en Asia y el Pacífico anualmente auspicia una reunión no oficial en la que participan expertos y funcionarios gubernamentales de la región que se reúnen en Katmandú, Nepal, en la que discuten asuntos de desarme regional y global; esa reunión se le conoce como el “proceso de Katmandú”

En conclusión, los mecanismos y foros multilaterales de seguridad que constituyen la “Diplomacia de Segunda Vía” en la región Asia Pacífico constituyen espacios para discutir y avanzar hacia la confianza y seguridad, al propio tiempo que su mera existencia es una medida de creación de confianza al promover la comprensión más íntegra de la región. Esos foros multilaterales son también un lugar donde otros participantes regionales puedan ser escuchados respecto a cuestiones de seguridad común, a la vez que esos foros representan una oportunidad benigna para examinar políticas y estrategias nuevas en un entorno más académico.

Ciertamente los gobiernos de las región se han dado cuenta de que en las reuniones de esos foros se puede oír la voz de países, territorios y grupos regionales que, por varias razones, no pueden participar en reuniones oficiales. Por ejemplo, es

solamente en las instancias de “Segunda Vía” donde especialistas de la República Popular China discuten asuntos de seguridad con sus colegas taiwaneses, y donde expertos de Corea del Sur y del Norte pueden discutir nuevas posibilidades para resolver el problema entre las dos partes y sobre la seguridad del Noreste de Asia.

Esas reuniones multinacionales asiáticas de la Diplomacia de “Segunda Vía” desempeñan un papel muy importante en crear y afianzar un sentido de identidad regional y de cooperación que necesariamente se refleja en las políticas económicas, sociales y relaciones internacionales en los países de la región. Las instituciones académicas de los países Latinoamericanos debieran apoyar una iniciativa para incrementar la formación de instancias y actividades de la “Diplomacia de Segunda Vía” en apoyo de las relaciones internacionales regionales y en el diálogo con Estados Unidos, sobre los múltiples problemas pesados sobre esas relaciones, en ocasiones conflictivas, para contribuir por ese medio a su mejor solución.

Muchas Gracias.