

# ECONOMÍA Y RELACIONES INTERNACIONALES

## El noreste del Pacífico

OMAR MARTÍNEZ LEGORRETA  
*El Colegio de México*

### I

EL RESQUEBRAJAMIENTO de la bipolaridad a escala global y la formación de nuevos focos regionales de poder han sido posibles gracias a una serie de factores, entre los cuales los más notables son la proliferación de las armas nucleares, cambios en la distribución del poderío económico, las limitaciones que se han impuesto a sí mismas las grandes potencias en uso de la fuerza —especialmente nuclear— como un instrumento de política, así como los diversos intentos de alcanzar una colaboración política y económica entre ellas en distintas partes del mundo. Tanto los bloques como sus respectivas alianzas han sido modificadas a fondo, y el proceso de cambio continúa. Como este es sin duda un periodo de transición, no es posible percibir aún el significado y resultados totales de estos cambios. Esto es cierto particularmente para Asia.

Multipolaridad y policentrismo son conceptos que se definen en gran parte con un sentido militar y estratégico, aunque también con sentido económico y político. En esta forma la región llamada el Noreste del Pacífico, constituida por China, la Unión Soviética, los Estados Unidos y Japón, resulta por demás interesante considerando su *realpolitik* primero en términos globales y después en sí misma. Vale hacer notar aquí que el poderío militar y estratégico de las dos superpotencias se enfrenta al poderío económico y político de las otras potencias en esa región en que tienen

fronteras territoriales o casi se tocan. El tipo de relaciones que se han dado en el pasado y que actualmente tienen lugar entre los países mencionados hace el estudio y observación de esa zona particularmente interesante.

El desarrollo y cambios recientes en la política internacional de los Estados Unidos y la Unión Soviética, primero a escala global y después en la región del Pacífico que nos ocupa, fueron en gran parte el resultado de la aparición de China y el Japón en el foro internacional con un decisivo potencial político y económico respectivamente.

Para efectos estratégicos, el mundo continúa en una situación bipolar. Solamente dos estados poseen las capacidades militares y materiales para desempeñar un papel de importancia en cualquier parte del mundo, y consecuentemente sus respectivas políticas les hacen involucrarse prácticamente en los asuntos internacionales de casi todos los países. El llamado proceso de despolarización significa entonces, no tanto un reto a la hegemonía de las superpotencias —lo que equivaldría a una resurrección del sistema de balance de poder multipolar—, sino más bien un aumento en la capacidad de ciertas naciones para actuar en forma decisiva en los sistemas regionales que son más limitados y de los cuales forman parte. Actualmente los Estados Unidos son la potencia predominante que es capaz de intervenir en cualquier problema político-militar en Asia.

Las dimensiones y la naturaleza del apoyo que dieron los soviéticos a Vietnam del Norte podrían indicar la capacidad y el grado de compromiso con que pueden participar en una situación de ese tipo en Asia. Sin embargo, se debe pensar en que la forma y el grado en que las dos superpotencias se vieron involucradas en Asia, en otros efectos contribuyeron al crecimiento del policentrismo en el mundo, y a su vez, se han visto obligadas a revisar sus políticas hacia esa región.

Vietnam ilustra perfectamente la persistencia de la bipolaridad, en la misma forma como la prolongada situación militarmente indefinida demuestra la capacidad limitada de las dos superpotencias para controlar las cuestiones interna-

cionales en Asia. A pesar de los enormes gastos de capital militar y político, ni los Estados Unidos ni la Unión Soviética han alcanzado sus objetivos.

Esto hace más claro que la *realpolitik* en Asia Oriental requiere que las superpotencias asignen prioridades a los objetivos de seguridad en la región y formulen su política exterior de acuerdo.

Sin embargo, a la luz de esas prioridades resulta interesante que puedan considerar proyectos que económica y políticamente en lo interno y lo internacional, les permita intentar acercamientos fácilmente justificables a la par que convenientes.

Uno de esos proyectos se refiere a la explotación conjunta de los recursos naturales de Siberia por la Unión Soviética, Japón y los Estados Unidos. Los proyectos en esa región se refieren al aprovechamiento de vastos depósitos de petróleo, gas natural y madera. El asunto todo parecía una cuestión a la vez compleja pero llena de promesas y atractivos para las tres partes interesadas. Desde 1966 en que la idea empezó a examinarse, se entablaron tediosas negociaciones sin llegar a conclusiones finales, sobre todo en relación con los alcances mayores del proyecto, si bien se empezó a experimentar en proyectos menores firmados entre la Unión Soviética y Japón.

Los cambios que experimentó la situación internacional a partir de 1972, la crisis del petróleo y las enormes reservas de divisas extranjeras que acaparó Japón, en conjunto, hicieron revivir el interés de aquella participación económica en mayor escala. Se trataba de desarrollar conjuntamente por la Unión Soviética, los Estados Unidos y Japón, los campos petrolíferos más importantes de la Unión Soviética, localizados en la provincia de Tyumen, así como los campos de gas natural de Yakutsk. En los planes entraba también, aunque no muy claramente, la explotación de yacimientos de gas y petróleo en la plataforma continental de la isla Sakhalin.

La importancia que dan las partes a esta aventura conjunta tiene mucho que ver, sin duda, con sus respectivas políticas internas e internacionales como lo hemos apuntado,

pero esta importancia no resulta ser en forma alguna equiparable en cada una de ellas.

## II

No creo que sea posible poner en duda que los líderes soviéticos han adoptado una política exterior más flexible y moderada, en especial hacia las potencias occidentales, que empezó a ser evidente a partir de la primavera de 1969. El objetivo parecía ser mejorar las relaciones con las naciones más industrializadas de Occidente.

La razón primordial y decisiva de este cambio en la política exterior de la Unión Soviética, fue el estado de serias dificultades por el que atravesaba la economía soviética. A principios de 1969 los líderes soviéticos se empezaron a dar cuenta, cada vez con mayor claridad, que su objetivo más importante —sobrepasar a los Estados Unidos en producción per cápita en el futuro inmediato era irrealizable. El programa de Khrushchev en 1961 contemplaba alcanzar un incremento del 250% en la producción agrícola para decenio 1960-1970, y sólo se obtuvo un incremento del 50%. La productividad de los agricultores soviéticos era de sólo un sexto de la productividad de los agricultores de los Estados Unidos.

De igual forma, el incremento en la producción industrial no se cumplió como se había planeado; aunque había aumentado un promedio de 7% en el decenio de 1950-1960, bajó a 5% entre 1961-1965, y a 4.5% entre 1969-1970. El estancamiento era especialmente serio en aquellas ramas de la industria que eran decisivas para una revolución científico-tecnológica: en electrónica, computadoras, petroquímica y la producción de bienes de consumo.

Los líderes soviéticos enfrentaban el gran peligro de que la Unión Soviética pudiera sufrir un retraso de consideración en la revolución científico-tecnológica. En consecuencia, decidieron obtener asistencia científico-tecnológica a largo plazo y de varias fuentes a las naciones industrializadas, es-

pecialmente Alemania Occidental, Japón y los Estados Unidos. Esto sólo era posible con la adopción de una política exterior más moderada que permitiera entablar negociaciones con las naciones industrializadas y concretar los arreglos de cooperación a largo plazo por medio de tratados internacionales.

Las consideraciones que permitieron llegar a aquellas conclusiones recibieron un gran apoyo cuando, a fines de 1970, se hizo evidente que el Plan Quinquenal (1966-1970) que en forma realista y cuidadosa había sido anunciado por Brezhnev y Kosygin en 1966, no se había cumplido en los principales sectores industriales. Parece ser que fue entonces cuando se concibió la idea de explotar los enormes depósitos de materias primas, especialmente en Siberia, con la ayuda del capital y la tecnología occidentales. Era obvio para los miembros de la jerarquía soviética que el uso eficiente de la nueva tecnología requeriría la adopción siquiera limitada, de algunos de los principios y prácticas de la moderna administración de empresas, la introducción de formas nuevas de organización empresarial y una mayor autonomía para la élite tecnológica soviética.

Tal vez sea posible decir que la nueva política de moderación de la Unión Soviética hacia el Occidente ha sido el resultado de consideraciones sobrias y realistas, consideraciones tales como el deseo de afianzar una cooperación científica y tecnológica a largo plazo con las naciones industrializadas de occidente; el deseo de evitar una confrontación política en dos frentes simultáneamente —si recordamos aquí el conflicto sino-soviético—, así como el deseo de aumentar cuidadosa y gradualmente la influencia política soviética en Europa y en Asia, afianzar su presencia en el Pacífico y apuntalar sus objetivos y prioridades de seguridad.

### III

— Así considerado, el nuevo giro que han experimentado las relaciones entre Japón y la Unión Soviética, en el con-

texto de las relaciones entre las potencias del noroeste del Pacífico, es significativo por más de un concepto.

La política de los Estados Unidos hacia China en el cambio que experimentó en 1971, dio por terminada la guerra fría bipolar. Como lógica reacción, como apuntamos, la Unión Soviética suavizó su propia política y se pudo firmar en mayo de 1972 el Tratado de limitación de emplazamientos de proyectiles, fruto de las hasta entonces estériles reuniones de SALT. A su vez, la República Popular China tuvo que mover sus posiciones para cambiar sus relaciones con Japón y terminar formalmente las hostilidades entre ellos, en prevención de un posible entendimiento entre Japón y la Unión Soviética.

El siguiente movimiento tocaba entonces a los soviéticos en esta rápida sucesión de reacomodos políticos. La Unión Soviética ha deseado prevenir cualquier posibilidad de que se materializara un entendimiento entre japoneses y chinos que fuera en su contra. El acercamiento de la Unión Soviética a Japón, sin embargo, no se caracteriza por la rapidez de sus resultados. Todos los movimientos son cuidadosamente calculados y los riesgos ponderados en su efecto a terceros. En enero de 1972 el ministro soviético de asuntos extranjeros, Andrei Gromiko, visitó Tokio, pocos días antes de que el Presidente Nixon llegara a Pequín. A partir de esa visita, que indicó claramente la nueva importancia de las relaciones entre Tokio y Moscú, todo el asunto ha seguido con una serie de altibajos, comenzando por la frialdad y evidente disgusto con que los soviéticos recibieron la nueva política de acercamiento entre China y Japón.

Si bien es posible decir que sigue existiendo en la Unión Soviética una atmósfera de frialdad poco positiva al acercamiento entre China y Japón, este aspecto eminentemente político no enfrió del todo el entusiasmo de los soviéticos por las cuestiones económicas de su política exterior con Japón, principalmente en lo que se refiere a la participación japonesa en el desarrollo de Siberia. Antes de que terminara 1972, los rusos presionaban con fuerza a los japoneses para que se aprobaran básicamente los créditos para el mayor

de los proyectos de Siberia, el oleoducto de Tyumen. Aquí es preciso recordar que los japoneses se habían negado sistemáticamente a considerar el aspecto de la cooperación económica con la Unión Soviética, hasta que no se resolviera el asunto de las reclamaciones territoriales que se refieren a las islas al norte de Hokkaido que la Unión Soviética arrebató a Japón en los últimos días de la segunda guerra mundial. Sin embargo, en una de las acciones significativas del nuevo gobierno del primer ministro japonés, Tanaka, se tomó la decisión de separar los dos aspectos, según se vio claro en el discurso del ministro japonés de asuntos exteriores, Ohira, en su discurso en Tokio de enero de 1973.

Por más de un año el problema de la participación económica de Japón en Siberia ha sido manejado muy cuidadosamente, principalmente por la Unión Soviética; sin duda la crisis del petróleo ha sido evaluada frente al peso de Japón y su importancia en el nuevo experimento multipolar mundial. El asunto no puede decidirse a niveles inferiores, y debe ser decidido a los más altos y en esas alturas se encuentra frente a las preocupaciones que se refieren a la política interna y al asunto de la *détente* con occidente. La solución definitiva parece estar en que se acepte o no la tesis de la preeminencia del poderío económico y el valor declinante del poderío militar, que Moscú no acepta del todo.

Hay además un elemento que puede ser objeto de duras negociaciones y puede prestarse a presiones considerables. Aparentemente, Moscú piensa que tiene a Tokio con "los dedos cogidos en la puerta" a causa de la aguda necesidad que tiene Japón de importar petróleo, y seguramente se aprieta el torniquete político para saber hasta dónde puede llegar la resistencia a esta presión sobre los ansiosos hombres de negocios japoneses que desean obtener el petróleo de Siberia y los contratos de construcción. Esto podría ser un error de cálculo pues, si bien los hombres de negocios japoneses tienen a no dudar una influencia considerable en las decisiones de su gobierno, no están a cargo de la política exterior y menos al nivel a que debe tomarse la decisión de la participación en Siberia y, si se puede dejar por separado,

en definitiva, el asunto de las reclamaciones territoriales de las islas del norte.

Las negociaciones sobre la inversión conjunta prevén que Japón dará a la Unión Soviética hasta 1.5 billones de dólares en créditos —en su mayoría provenientes del Banco Japonés de Exportaciones e Importaciones—, y le venderá tubería de acero para construir los 4 300 Km. del oleoducto que irá de Irkutsk al Océano Pacífico. A cambio de ello, Japón recibirá aproximadamente de 25 a 40 millones de toneladas de petróleo crudo de bajo contenido sulfúrico por año, durante 20 años (estas cifras son aproximadas).

En el segundo proyecto sobre los campos de gas natural de Yakutsk y la plataforma continental de la isla de Sakhalin, tal vez porque el asunto del gas natural no implica factores de seguridad comparables con el suministro de petróleo, sobre todo respecto a China, se avanza más rápidamente. En julio de 1973 se logró un acuerdo por el cual se puso en práctica una prospección conjunta de los yacimientos por los Estados Unidos, Japón y la Unión Soviética, al que siguió muy rápidamente un convenio entre los intereses japoneses y el espíritu financiero norteamericano personificado en Armand Hammer de la Occidental Oil, que dividirá los beneficios en partes iguales. Si los resultados de la prospección fueran favorables Japón estaría dispuesto a financiar 1.7 billones en créditos para el proyecto de Yakutsk, cantidad igualada por compañías norteamericanas, así como a iniciar los trabajos del proyecto de Tyumen. Tanto el gobierno de los Estados Unidos como las compañías norteamericanas parecen estar más entusiasmadas con Yakutsk que con Tyumen.

Para estos proyectos de Siberia, los soviéticos esperan un financiamiento de la parte japonesa de cerca de 5 billones de dólares, más el financiamiento obtenible de la parte norteamericana. Japón desea la participación de los Estados Unidos en los dos proyectos mayores, y por ello recibió con gran beneplácito las seguridades del secretario de estado, Rogers, cuando en su visita de julio de 1973 a Japón aseguró de ello al Gabinete japonés. Las decisiones se harán por los

intereses privados norteamericanos, como también se harán así en Japón por las compañías de este país, pero se busca tener la aprobación y apoyo del gobierno norteamericano, en tal forma que esta cuestión bien puede ser motivo de presiones de la Unión Soviética y Japón sobre los Estados Unidos. Para los japoneses es vital la participación norteamericana como una garantía de seguridad indispensable, tanto para prevenir cualquier interrupción de entrega del petróleo por los soviéticos, como para prevenir cualquier brusca reacción de los chinos sobre un imaginado acuerdo japonés con la Unión Soviética.

Los chinos naturalmente ven con gran desconfianza el proyecto Tyumen, ya que el oleoducto propuesto seguirá una línea cercana a la frontera sino-soviética, ayudará a una mayor y más rápida industrialización del Lejano Oriente soviético y empezará a hacer realidad que la Unión Soviética se convierta en una potencia efectiva del Pacífico, al suministrar en forma continua y segura una corriente de petróleo a la flota soviética en el Pacífico así como a las fuerzas convencionales soviéticas estacionadas a lo largo de la frontera con China. La política china de ofrecer a Japón cantidades iniciales de petróleo se ha visto como un esfuerzo de los chinos para detener la participación japonesa en Siberia. Sin embargo, la sed japonesa de petróleo es bien conocida, ya que es el mayor importador de petróleo del mundo, y en ese artículo depende en un 85% del Medio Oriente.

Por su parte la Unión Soviética desea colonizar e industrializar Siberia como prevención a cualquier incursión militar china o para contrarrestar la propaganda política china local dirigida a las minorías étnicas siberianas. Para esto la Unión Soviética necesita llevar petróleo a Siberia oriental, pero debido a que los planes agrícolas no se han cumplido por producción deficiente y otras dificultades económicas, incluso la falla en los planes de producción de petróleo y gas natural, no han contado con el capital suficiente para desarrollar rápidamente a Siberia. Por lo tanto deben depender de fondos norteamericanos, de Alemania occidental o japoneses. Los alemanes no mostraron mayor interés y así

el asunto ha quedado planteado entre financiamiento norteamericano y japonés. De modo que Moscú necesita el capital japonés, tanto como Japón necesita el petróleo siberiano.

Uno de los aspectos que más parecen detener las decisiones definitivas del lado ruso, parece ser el temor a dejar que entren influencias capitalistas en la proporción que parecen indicar los proyectos mismos, en la economía y sociedad soviéticas. Sin embargo, éste sería precisamente el riesgo más calculado.

Algunas noticias interesantes, que parecieran originarse en Moscú especulan sobre una posible reconsideración de todo el asunto de las inversiones conjuntas en Siberia Oriental, dentro del marco de una evaluación mejor de la política sobre energéticos de la Unión Soviética con el objeto de conservar su petróleo y gas para sus propios usos futuros o su exportación futura a precios más convenientes. Los japoneses parecen ver en esto una táctica de negociación encaminada a presionar un pronto arreglo. Sin embargo, creen en el peligro de que los rusos puedan cerrar las llaves, una vez que el oleoducto esté instalado. Estos riesgos son precisamente los que se contrapesan cuando se insiste en una participación norteamericana. Por otra parte, de realizarse los proyectos siberianos, Japón apenas dependería en un 8% de sus necesidades del petróleo de la Unión Soviética, con lo cual su vulnerabilidad sería la misma en sus otras fuentes de suministro. El riesgo se debe tomar, ésta es la actitud de los japoneses.

Japón no parece estar muy preocupado con el posible fortalecimiento del poderío militar soviético en el Pacífico. Es tan grande la disparidad entre las fuerzas militares soviéticas y las japonesas, que un poco más no sería muy notable. La defensa de Japón contra cualquier ataque de la Unión Soviética descansa en el poderío nuclear norteamericano y, en cierta manera, en el poderío nuclear chino, y esta situación no se alteraría significativamente porque las fuerzas convencionales soviéticas se fortalecieran en el Lejano Oriente.

En todas estas negociaciones ha habido un punto oscuro, motivo de preocupación para japoneses y norteamericanos:

la falta de información y datos técnicos para apoyar las expectativas que los planos y reclamaciones soviéticas han despertado. Los japoneses están seguros de que hay petróleo suficiente en Tyumen para justificar la inversión (si pueden obtener garantías sobre entregas a buen precio), pero piensan que la información soviética es vaga sobre cálculos de las reservas de petróleo y gas, así como sobre costos y tiempo necesarios para su explotación. La respuesta de los soviéticos a peticiones japonesas de más datos o permiso para dejar que expertos japoneses hagan prospecciones en Tyumen, ha sido la de que los japoneses sólo venderían la tubería y que los detalles técnicos no son de la incumbencia de los japoneses. Por lo menos para los proyectos de Tyumen, los japoneses parecía que tendrían que pasarla sin la información detallada que desearían tener.

En todas estas negociaciones ha tenido una parte muy importante, desde luego, la forma como se ha desarrollado y resuelto la crisis internacional del petróleo, y la actitud que han asumido los países productores. Para Japón ha sido particularmente difícil la coyuntura, y mucha de la disposición para ceder frente a las presiones soviéticas viene de su necesidad de diversificar sus fuentes de suministro de petróleo para depender menos del Medio Oriente. En este juego es posible que todo sea válido y en todo caso el asunto asumió mayor interés cuando la Unión Soviética y Japón finalmente acordaron en abril pasado que "Japón invertirá 100 millones de dólares en exploración petrolera en la plataforma continental de la isla soviética de Sajalín..." Este compromiso se firmó al mismo tiempo que "se suscribió otro para la explotación soviético-nipona de los yacimientos de gas natural de Yakutsk..." (*Excelsior*, 28 abril, 1974).

Dentro del contexto político-estratégico del noreste del Pacífico, el problema del desarrollo de los recursos naturales de Siberia no afectaría el balance de poder que existe en la región. La posibilidad de un conflicto atómico entre las mayores potencias parece poco posible. La Unión Soviética se detiene ante el Tratado de Seguridad y Defensa mutua firmado entre los Estados Unidos y Japón; no se anti-

cipa un cambio sustancial en el estado de las relaciones sino-soviéticas y, por último, ante la política de la *détente* chino-norteamericana. Los japoneses no esperan que la situación cambie respecto a las seguridades que le da el Pacto de defensa firmado con los Estados Unidos y creen que la hostilidad entre China y la Unión Soviética continuará mucho tiempo. Estos mismos puntos de vista son los de los Estados Unidos. En cuanto a China, cuidadosamente colabora en mantener esta situación que le da espacio para maniobrar, si bien son totalmente ciertos sus temores de que la afirmación de la presencia soviética en el Pacífico dará mucho que hacer en el futuro.