

CAPÍTULO SEGUNDO

LA TRANSFORMACIÓN POLÍTICA DE ASIA

LA TRANSFORMACIÓN POLÍTICA DE ASIA

FERNANDO DELAGE CARRETERO

INTRODUCCIÓN

Dos factores explican la creciente influencia global de Asia: su peso económico y su relevancia estratégica. El modelo desarrollista impulsado por Japón a partir de los años cincuenta, seguido por Corea del Sur y por una serie de países del sureste asiático a partir de la década siguiente, se fue extendiendo por el resto de la región, hasta incluir a los dos «grandes» en fechas más recientes: China en 1978, e India en 1991. La integración en la economía mundial de estos gigantes, dos países que suman el 40 por cien de la población del planeta y han mantenido un alto crecimiento anual desde el comienzo de sus políticas de reformas, ha convertido a Asia en el motor del crecimiento global. La actual crisis financiera probablemente ha acelerado el desplazamiento del poder económico desde Occidente hacia esta parte del mundo, un hecho con innegables consecuencias estratégicas. China e India serán las dos mayores economías a mediados de siglo, lo que provocará una reconfiguración de las relaciones internacionales en la región y en el mundo.

Según enseña la historia, una transición de poder de esta naturaleza suele ser origen de inestabilidad y conflictos. De ahí la cuestión central de si estas nuevas potencias actuarán de conformidad con las normas del sistema internacional en que se han integrado, o bien intentarán redefinirlas de conformidad con sus propios intereses. Su comportamiento dependerá en gran medida de cómo respondamos los demás: facilitando su integración o tratando de contener su ascenso. Occidente debe entender en cualquier caso que el renacimiento de Asia no es la consecuencia del auge de una serie de potencias individuales; se trata de un proceso de alcance regional. El peso económico y estratégico del continente está

adquiriendo además una forma cada vez más institucional a través de una serie de instrumentos panasiáticos.

Uno de los hechos más significativos de los últimos años en Asia ha sido, en efecto, la irrupción del regionalismo. Una región dividida tradicionalmente por conflictos, divergencias ideológicas y desconfianzas mutuas –además de por la geografía y su diversidad cultural– se está convirtiendo en un espacio cada vez más integrado. Si el fin de la guerra fría acabó con la separación del continente en dos bloques, la crisis financiera de 1997-1998 condujo a Asia oriental a profundizar en la cooperación para mejorar su estabilidad económica pero también para construir una identidad regional. El regionalismo –institucionalizado a través de ASEAN+3 (el proceso que une a los 10 miembros de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático con China, Japón y Corea del Sur) y de la Cumbre de Asia Oriental (en la que participan los 13 países mencionados más India, Nueva Zelanda y Australia)– es la respuesta asiática a los desafíos de la globalización que la crisis puso de relieve y, al mismo tiempo, la consecuencia de la prioridad política del crecimiento que comparten la práctica totalidad de los gobiernos de la región. El interés nacional y las fuerzas económicas están dando así coherencia al enorme espacio asiático, mediante un proceso regionalista a través del cual se persigue otro objetivo común: participar sobre bases iguales con europeos y norteamericanos en la definición de las reglas globales. La consecuencia de este proceso, en palabras del ex primer ministro de Singapur, Goh Chok Tong, es que el término «Asia» está dejando de ser una expresión geográfica para convertirse en un concepto político (1).

Mientras el noreste y sureste asiáticos se consideraban como subregiones estratégicas separadas, hoy ya no puede mantenerse esa distinción. Incluso el subcontinente indio y Asia central, menos integrados con el resto del continente, empiezan a formar parte de un mismo proceso regional. La fragmentación histórica de Asia, que hacía de ella una mera suma de subregiones, se está superando para dotarse de una mayor coherencia como escenario estratégico común, un hecho que explica precisamente el creciente protagonismo de Asia en la esfera internacional.

Junto al desarrollo del regionalismo, otro nuevo elemento en Asia es la transformación del equilibrio de poder que implica el ascenso de China.

(1) Goh Chok Tong, «Reconceptualizing east Asia», discurso pronunciado en el Institute of South Asian Studies, Singapur, 27 enero 2005 [www.isasnus.org/events/addresses/1.htm].

Aunque el auge de la República Popular coincide con el de India y con la búsqueda de un mayor papel internacional por parte de Japón, es sobre todo el crecimiento económico y la emergencia de China como nueva potencia lo que está alterando las reglas del juego en el continente. Su crecimiento ha situado a China en el centro de la economía regional, mientras que su activismo diplomático está dando forma al multilateralismo asiático. Durante la última década, China se ha convertido en el principal socio comercial de buena parte de los países de la región y ha liderado diversas iniciativas con respecto a la seguridad asiática.

A través de una estrategia de acercamiento a sus vecinos, China es considerada por la mayoría de ellos como una oportunidad económica más que como una potencial amenaza estratégica. Sin embargo, resulta inevitable que el ascenso chino plantee un dilema de seguridad en la región. La influencia adquirida por China está transformando la estructura geopolítica de Asia y provocando la incertidumbre de las restantes potencias. Todas ellas tratan de situarse en una posición favorable en el nuevo equilibrio de poder que está emergiendo en el continente y, al tiempo que buscan beneficiarse económicamente del crecimiento chino, han desarrollado igualmente una estrategia preventiva frente a posibles escenarios negativos para su seguridad.

La evolución de Asia dependerá en gran medida de cómo EEUU y China gestionen su relación bilateral. La combinación de interdependencia económica y competencia estratégica ha conducido a ambos gobiernos a buscar la manera de minimizar las tensiones y facilitar la estabilidad. Pero el interrogante a medio plazo es si EEUU estará dispuesto a renunciar a su posición de primacía y tratar a China como un igual, y si Pekín –sobre cuyas intenciones finales sigue habiendo dudas– mantendrá su estrategia de «auge pacífico» una vez que se haya consolidado como gran potencia.

En el caso de Japón, el peso creciente de China supone un desafío a su liderazgo económico, al tiempo que estimula su proceso de «normalización» militar. La interdependencia económica entre ambos aumentará y es patente el deseo de los dos gobiernos de mantener una relación estable. Pero la desconfianza derivada de la historia y la rivalidad diplomática en el contexto de formación de un nuevo orden regional seguirán presentes. Incierta es asimismo la redefinición de la identidad exterior de Corea del Sur: aunque aliado de EEUU, su percepción del problema norcoreano difiere de la de Washington, a la vez que su futuro económico le acerca cada vez más a Pekín. Los países miembros de la Asean persiguen por su parte una estrategia de integración de sus economías con la de China,

mientras refuerzan simultáneamente su relación con EEUU, Japón e India como elementos de equilibrio. India, por último, también aspirante a gran potencia regional y global, desarrolla su influencia en Asia mediante la construcción de una relación estratégica tanto con Washington como con Pekín y, en menor medida, con Tokio.

El auge de China, los cambios en la política de seguridad japonesa, la encrucijada coreana y la nueva diplomacia india son las principales fuerzas que están modificando un orden dominado durante sesenta años por EEUU. Las alianzas y relaciones bilaterales de Washington con Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda, Filipinas, Taiwán y Tailandia formaron un sistema que proporcionó estabilidad y seguridad a la región, además de facilitar su desarrollo económico. Esa arquitectura, propia de la guerra fría, se ha visto superada por los nuevos tiempos. La evolución reciente de Asia ha hecho a la región menos dependiente de EEUU para su seguridad y para su prosperidad económica. En estas circunstancias, la posibilidad de que EEUU pueda mantener su esquema de posguerra se está reduciendo, aunque no será nada fácil la formación de una nueva estructura de seguridad, dada la tensión existente entre el objetivo norteamericano de mantener su preeminencia y la ambición china de liderar un proceso panasiático.

Aunque la interdependencia económica y los cambios en la estructura regional de poder son las principales tendencias que atraen la atención de los observadores, una tercera fuerza determinante de la evolución futura de Asia tiene que ver con las variables internas. Buena parte de los países asiáticos, incluyendo las potencias emergentes, tienen como prioridad afrontar el desafío de su modernización económica, social y política en un contexto definido por presiones internas y por la globalización. Ni la continuidad del crecimiento ni la cohesión social pueden darse por seguras en países que viven una dinámica de cambio tan acelerado y que aún no han resuelto graves problemas de gobernabilidad. En este contexto de transformación económica y geopolítica de Asia no deben olvidarse por ello los procesos políticos internos; de ellos dependerá que los gobiernos opten por una u otra política exterior.

INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA Y REGIONALISMO ASIÁTICO

El crecimiento económico es la gran fuerza que está transformando e integrando Asia, contribuyendo, al mismo tiempo, a estabilizar las relaciones políticas en la región. El impulso de la modernización y el desarrollo ha

desactivado fuentes potenciales de conflicto y facilitado el mantenimiento de la paz en Asia. Es cierto, como ya se ha mencionado, que la región está sujeta a una transición de poder –analizada en el epígrafe siguiente– pero el reforzamiento de la interdependencia económica y de los vínculos institucionales lleva a las naciones asiáticas a concentrarse en sus intereses compartidos, lo que contribuye a disminuir la desconfianza entre ellas. La tendencia hacia un mayor protagonismo de los enfoques multilaterales no tiene sólo por tanto implicaciones económicas, sino que crea también oportunidades para la cooperación estratégica entre las principales potencias.

El regionalismo asiático

A mediados de los años ochenta, Asia carecía aún de todo sentido de identidad regional. Sus economías apenas estaban integradas y la heterogeneidad de la región, además de su dependencia del mercado de EEUU, hacían impensable la formación de una estructura regional. Desde entonces, sin embargo, los países de Asia oriental han experimentado una integración económica de facto y están en el proceso de institucionalizarla. (2)

La creciente interdependencia económica de la región se reveló con posterioridad a la crisis financiera de 1997-1998. El comportamiento de EEUU, reacio a contribuir al rescate financiero de Tailandia –país dónde estalló la crisis– y del Fondo Monetario Internacional –que agravó su impacto social– mostró a los gobiernos asiáticos los límites de toda colaboración externa. El reducido potencial de los foros regionales multilaterales como el foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) o ASEAN acentuó el interés por dotarse de una mayor autonomía. Aunque fuera a través del contagio, la crisis mostró hasta qué punto sus economías formaban parte de un espacio común. La ampliación de la Unión Europea y el proyecto de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas proporcionaron un estímulo adicional, al despertar el temor a que Asia quedara aislada y dividida frente a esos dos grandes bloques. La crisis eliminó de este modo muchos de los obstáculos que habían impedido hasta entonces el desarrollo de estructuras panasiáticas. (3)

(2) Ellen L. Frost, *Asia's new regionalism*. Boulder: Lynne Rienner, 2008.

(3) Munakata Naoko, *Transforming east Asia. The evolution of regional economic integration*. Washington: The Brookings Institution Press, 2006.

Para responder a esos desafíos, los líderes de China, Japón y Corea del Sur llegaron a la conclusión de que resultaba necesario crear algún mecanismo regional. Los tres países debían desarrollar una fórmula institucional para su cooperación económica, pero debían tener igualmente en cuenta a los países del sureste asiático. Estos, por su parte, veían en el establecimiento de una relación formal con las economías más desarrolladas de Japón y de Corea del Sur, así como con el dinámico mercado chino, la mejor manera de evitar una nueva crisis en el futuro. El resultado de esa reflexión se concretó en el proceso conocido como ASEAN+3.

Nacido informalmente en diciembre de 1997 en Kuala Lumpur, con ocasión de la cumbre del 30 aniversario de la ASEAN, ASEAN+3 se ha convertido en el embrión de la futura Asia. El grupo se ha consolidado desde entonces, a la vez que ha ampliado sus objetivos a terrenos no económicos. El hecho de que Pekín se comprometiera con el proyecto, abandonando su anterior escepticismo de los procesos multilaterales, refuerza aún más este salto cualitativo en la redefinición del continente.

En la reunión del grupo en 1998, el presidente de Corea del Sur, Kim Dae Jung, propuso la creación de un comité de reflexión sobre el futuro de la región. En su informe, presentado en 2001, el comité señalaba que Asia oriental debía evolucionar «de una región de naciones a una comunidad regional». Al mismo tiempo se indicaba que esa comunidad asiática debería ir más allá de la cooperación económica y ampliarse a las «esferas política, de seguridad, medioambiental, social, cultural y educativa». La cooperación económica debe servir simplemente «como el catalizador en este proceso de construcción de una comunidad». (4) Se propuso asimismo la constitución de un nuevo comité de sabios, el East Asia Study Group, con el mandato de valorar las recomendaciones de este primer informe y proponer medidas concretas para su desarrollo. Dichas medidas fueron discutidas por los líderes de ASEAN+3 en 2004, año en que dieron su visto bueno a la convocatoria de una «Cumbre de Asia Oriental» con el objetivo de dar un nuevo paso hacia la institucionalización de una comunidad asiática.

La primera Cumbre fue inaugurada con la asistencia de 16 países de la región en Kuala Lumpur (Malasia), el 14 de diciembre de 2005. Pero la agenda del encuentro y la exclusión de EEUU chocaron inmediatamente

(4) East Asian Vision Group, «Towards an east Asian Community—Region of peace, prosperity and progress», 2001 [www.aseansec.org/pdf/east_asia_vision.pdf].

con la rivalidad entre China y Japón. Con el apoyo de Indonesia y Singapur, Tokio había conseguido que se invitara también a India, Australia y Nueva Zelanda, en un intento por evitar la creación de una estructura liderada por China, que con tal objetivo había impulsado la celebración de la cumbre. Al extender la participación a estos países se agravaban las dudas sobre los objetivos del proceso, y el encuentro terminó con una declaración que daba a ASEAN+3 –y no a la Cumbre– la responsabilidad principal en la integración regional.

Estas diferencias revelan que no existe una definición precisa y compartida de la «comunidad de Asia oriental» ni de los pasos necesarios para llegar a la misma. Pero no por ello debe minusvalorarse el proceso. Las divergencias en torno a la Cumbre no han frenado la tendencia a favor del regionalismo. Por diferentes que puedan ser sus prioridades, todos los países asiáticos quieren mantener la paz y la prosperidad en la región y se han comprometido con el desarrollo de los mecanismos necesarios para conseguir ese objetivo.

Seguridad e interdependencia

Desde un punto de vista formal los logros parecen escasos, más allá de la iniciativa de Chiangmai de mayo de 2000 sobre intercambio de divisas entre los bancos centrales de los países miembros en caso de crisis monetarias. El entusiasmo por los acuerdos bilaterales de libre comercio que puede observarse en la región, por otra parte, es considerado por muchos economistas como un obstáculo más que como un paso adelante en la construcción de un gran bloque regional. Pero, como ya se indicó, la finalidad del esfuerzo es más bien estratégica. A través de ASEAN+3, las naciones asiáticas tratan de: reforzar su capacidad negociadora con respecto a EEUU y la Unión Europea; minimizar el papel del FMI; mejorar su competitividad y atraer así el comercio y las inversiones de los países occidentales pero sin condiciones y presiones liberalizadoras; y responder al ascenso de China.

A las fuerzas de la globalización de las que había que defenderse, se suma en efecto la necesidad de responder a la creciente influencia de China. El regionalismo es una útil fórmula para afrontar ambos desafíos. Los gobiernos asiáticos han encontrado en él un instrumento que, además de reafirmar su identidad colectiva, promoverá sus objetivos estratégicos y económicos a largo plazo. Cuanto más comercien e inviertan los países asiáticos entre sí, discutan sobre sus intereses comunes y gestionen sus

economías sobre la base de reglas compartidas, más probable será que la paz y la estabilidad se extiendan en la región. (5) La interdependencia económica involucra a las potencias regionales en un entramado de relaciones que facilita la confianza y reduce las tensiones, sustituyendo la confrontación por el compromiso. Las nuevas estructuras ofrecen al mismo tiempo a los dirigentes asiáticos una mayor capacidad para afrontar problemas transnacionales como el terrorismo, el crimen organizado o el medio ambiente. Por su parte, mediante su participación, Pekín consigue disminuir la percepción de una «amenaza china» y puede lograr el mantenimiento del entorno regional estable que necesita para su desarrollo interno.

Este hábito de cooperación crea un tejido cada vez más denso de interdependencia que, además de proporcionar un colchón de seguridad a Asia, asegura a los países participantes un mayor peso geopolítico y una identidad común. Las relaciones entre el noreste y sureste asiáticos continuarán estrechándose a medida que el proceso avance en su institucionalización, China mantenga su activa diplomacia económica, Japón confirme su opción por el regionalismo e India se integre con el resto del continente.

TRANSICIÓN GEOPOLÍTICA: HACIA UNA ASIA MULTIPOLAR

Aunque el orden asiático se caracteriza por unas relaciones pacíficas entre sus principales potencias, diversos factores podrían alterar las bases de esa estabilidad. Existen, por un lado, una serie de fuerzas que podrían ser origen de nuevas tensiones y conflictos. Por otro, la arquitectura de seguridad regional está sujeta a redefinición. Junto al sistema constituido por la red de alianzas bilaterales de EEUU con diversos países de la región han surgido en los últimos años –de manera paralela al regionalismo económico– un conjunto de instituciones basadas en un enfoque cooperativo y multilateral de la seguridad. Simultáneamente, sin embargo, la irrupción de China e India está provocando movimientos por parte de las restantes potencias para situarse de la manera más beneficiosa posible en el nuevo orden regional emergente. Cooperación y rivalidad definen pues al mismo tiempo las relaciones internacionales en Asia.

(5) Véase Muthiah Alagappa, ed. *Asian security order: Instrumental and normative features*. Stanford: Stanford University Press, 2003.

Desafíos a la estabilidad

Asia afronta complejos desafíos internos en todas sus subregiones: a los problemas de gobernabilidad en países en transición política y económica se suma un resurgir nacionalista, mientras que la globalización y la crisis financiera mundial crean nuevas presiones sobre los gobiernos. Se mantienen por otra parte conflictos heredados de la guerra fría (Taiwán y la península coreana) y de la partición del subcontinente indio (Cachemira). El reforzamiento de las capacidades militares de las nuevas potencias altera el equilibrio estratégico, mientras que la propia evolución de China es una incógnita para la seguridad regional. Al mismo tiempo, una serie de fuerzas pueden convertirse en amenazas a la estabilidad:

- *Terrorismo y separatismo.* En el sureste asiático y en Asia central, amenazas no convencionales como el terrorismo y movimientos secesionistas constituyen una de las prioridades de la política de seguridad. Grupos separatistas hacen frente desde hace años a los gobiernos de países como Filipinas, donde las autoridades luchan contra movimientos islamistas en el sur del archipiélago; o en Indonesia, donde se recurrió a la fuerza para evitar la secesión de Aceh en el norte de Sumatra. A estos hechos hay que añadir la actividad terrorista vinculada a la Jemaa Islamiya, organización ligada a Al Qaeda y responsable de diversos atentados en la región. La lucha contra el terrorismo ha propiciado un mayor acercamiento de los países de la ASEAN en el campo de la seguridad, ha sido una de las razones del nacimiento de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) y ha obligado a todos los foros multilaterales (desde APEC a ASEAN+3) a incluirla en su agenda.
- *Proliferación.* El crecimiento económico ha permitido que las naciones de la región hayan podido dedicar mayores recursos a su modernización militar. Prácticamente todas las potencias en ascenso (China e India en particular) están inmersas en una transformación de gran alcance de sus fuerzas armadas. También se ha producido un fenómeno de adquisición de armas de destrucción masiva, concentrado en Asia meridional y en la península coreana. Al problema norcoreano hay que sumar el hecho de que otros países tienen la capacidad para dotarse con rapidez de armamento nuclear (Japón, Corea del Sur, Taiwán). En el contexto de conflictos aún no resueltos, la modernización militar china, la tensión entre India y Pakistán y la incertidumbre sobre las intenciones de Corea del Norte pueden acelerar la dinámica de proliferación.

- *Energía y recursos.* El rápido crecimiento económico de las tres últimas décadas ha acentuado asimismo la competencia por los recursos naturales. El crecimiento demográfico y la expansión económica supondrán mayores demandas de recursos escasos. Dado que buena parte de las reservas de hidrocarburos están situadas en regiones políticamente inestables, esa competencia por los recursos puede ser una nueva fuente de conflictos. Para China, India, Japón y Corea del Sur, grandes países consumidores, los recursos energéticos se han convertido en un asunto central de su política de seguridad.
- *Nacionalismo.* El nacionalismo es una fuerza en alza en toda la región. Puede ser la alternativa al dogmatismo ideológico o la manifestación de un resentimiento contra los abusos externos (caso de China), una fuerza que llena un vacío histórico (caso de Japón), o un símbolo de orgullo y confianza (caso de Corea del Sur, India, o también China). El cambio en las relaciones de poder puede agravar las desconfianzas derivadas de la historia. Japón, como respuesta a la crisis económica, a la amenaza norcoreana y al auge de China, aspira a una mayor autonomía estratégica. Corea del Sur busca su propio camino para la reconciliación nacional y para ajustarse al nuevo poder de la República Popular. China, superada la humillación del último siglo y medio, quiere confirmar su destino como la potencia preeminente en Asia. Algo parecido podría decirse de India, claro ganador en desarrollo político y económico con respecto a Pakistán.

Multilateralismo político

Al contrario que en Europa, la seguridad asiática no depende de instituciones multilaterales: el garante de la estabilidad regional continúa siendo EEUU a través de sus acuerdos bilaterales, y muy especialmente de sus alianzas con Japón y con Corea del Sur. Desde Washington se piensa que, mientras mantenga ese papel, ningún país querrá modificar el status quo. Sin embargo, los propios aliados de EEUU aspiran al desarrollo de sus capacidades militares. Es inevitable que Japón y Corea del Sur asuman progresivamente una mayor responsabilidad con respecto a su defensa. Ello no es contradictorio con el hecho de que todos los actores asiáticos reconocen que EEUU tiene intereses estratégicos globales y unos activos militares con los que no puede competir ningún otro estado. Son conscientes, además, de que la presencia norteamericana en la región es esencial para su estabilidad y seguridad. Las reservas con respecto a las intenciones futuras de China han propiciado de este modo el reforzamiento

to de la alianza EEUU-Japón, un mayor acercamiento entre EEUU e India, así como entre EEUU y diversos miembros de la ASEAN.

Sin embargo, la región avanza hacia una estructura de seguridad que ya no estará sólo constituida por la red de alianzas bilaterales de EEUU. Al igual que ocurre en la esfera económica, los países asiáticos valoran las ventajas que ofrece un marco multilateral en el terreno de la seguridad, al permitir que Japón pueda desempeñar un mayor papel de seguridad sin provocar la inquietud de sus vecinos, aislar diplomáticamente a Corea del Norte y, sobre todo, integrar a China en el orden regional. Pero no está claro si esa nueva arquitectura consistiría en un concierto del que formarían parte EEUU (y quizá Rusia), o se trataría más bien de un foro estrictamente panasiático. Este último completaría y reforzaría el proceso de ASEAN+3, pero Washington se resistiría a su exclusión del mismo. A falta de un instrumento permanente para el conjunto de la región, han surgido sin embargo una serie de procesos multilaterales –el Foro Regional de la ASEAN (ARF), el proceso negociador a seis bandas sobre el problema nuclear norcoreano, y la Organización de Cooperación de Shanghai– reveladores de un interés compartido por evitar nuevos escenarios de rivalidad.

El Foro Regional de la ASEAN (ARF)

Ha sido en el sureste asiático, impulsado por la ASEAN, donde más claramente se ha extendido en la región un concepto normativo de seguridad. El principio de no injerencia y de respeto a la soberanía nacional ha resultado eficaz en esta subregión, donde han disminuido las tensiones interestatales. En 1994 los miembros de la ASEAN y sus «dialogue partners» (EEUU, Japón, China, Rusia, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, la Unión Europea y Corea del Norte) crearon el Foro Regional de la ASEAN (ARF), primer foro multilateral de seguridad en la región.

El ARF, que surgió de una iniciativa japonesa anterior, trataba de crear un diálogo de seguridad que conectara el noreste y sureste asiáticos. Tal como se acordó en la sesión inaugural en Bangkok, el objetivo era el de trabajar con otros estados de la región para «fomentar un hábito de diálogo y de consultas sobre cuestiones políticas y de seguridad de interés común», con el fin de realizar un «esfuerzo hacia el desarrollo de la confianza y la cooperación en seguridad en la región del Asia-Pacífico». En el segundo encuentro, en Brunei, las partes adoptaron un documento en el

que se planteaban tres fases en la evolución del foro: «la promoción de medidas de confianza, el desarrollo de una diplomacia preventiva y buscar nuevos enfoques a los conflictos de la región».

Aunque el Foro parece aún anclado en esa primera fase, sus logros resultan innegables: el ARF ha permitido una mayor transparencia en materia de defensa mediante el fomento del diálogo sobre percepciones de seguridad, la publicación de libros blancos de defensa, la asistencia de observadores a maniobras militares conjuntas, y el desarrollo de una red de instrumentos no gubernamentales (conocidos como «Track Two»). Es cierto, por otra parte, que su vinculación a la ASEAN se traduce en una importante limitación a la hora de afrontar los grandes problemas de seguridad de la región –como Taiwán o Corea–, donde están en juego los intereses de las grandes potencias. Sin embargo, a través de la práctica del diálogo, el ARF ha contribuido a la promoción de la confianza de una manera que hubiera sido inimaginable antes de la década de los noventa. A pesar de su relativa debilidad como estructura de seguridad, el ARF ha permitido además vincular a China y Japón en un mismo marco institucional.

El Foro ha permitido al mismo tiempo otros avances de China con respecto a sus vecinos. Pekín es firmante de la Declaración sobre un código de conducta en el mar de China meridional (2002), por el que renuncia al uso de la fuerza en las reclamaciones sobre las islas Spratly y otros límites marítimos en discusión. La República Popular reforzó aún más sus relaciones con el sureste asiático en 2003, formalizando una «asociación estratégica» con la ASEAN –primer acuerdo de este tipo de China con una organización regional– y firmando el tratado de amistad y cooperación de la organización (fue el primer país no miembro en hacerlo).

Las negociaciones a seis bandas sobre Corea del Norte

Por lo que se refiere a Corea del Norte, la crisis nuclear que comenzó en 2002 –en cierta medida, repetición de la de 1993-1994– es el objeto de un proceso diplomático integrado por seis partes (EEUU, China, Japón, Rusia y las dos Coreas), inaugurado en Pekín en agosto de 2003. Los encuentros celebrados desde entonces han confirmado una notable convergencia sobre los objetivos a largo plazo: una península desnuclearizada, un tratado de paz que sustituya al armisticio de 1953, la normalización de las relaciones diplomáticas entre todas las partes, y la eliminación de las sanciones para facilitar el desarrollo económico de Corea del Norte. Esa coincidencia en la percepción del problema es toda una novedad en Asia,

a pesar de que el comportamiento de Pyongyang, que repetidamente ha abandonado el proceso para luego volver a él, plantea numerosas dudas sobre la posibilidad de un acuerdo diplomático final.

El 19 de septiembre de 2005, Corea del Norte se comprometió a abandonar su programa nuclear a cambio de una garantía de seguridad de las otras partes. Poco después Pyongyang exigía que EEUU diera el primer paso para el cumplimiento del acuerdo –la provisión de un reactor de agua ligera–, lo que bloqueó la ronda prevista para el verano de 2006. El 9 de octubre de ese año, Corea del Norte desafió a la comunidad internacional y por primera vez realizó un ensayo nuclear. Las seis partes llegaron a un nuevo acuerdo el 13 de febrero de 2007, por el que Pyongyang supuestamente asumió el desmantelamiento de sus instalaciones nucleares a cambio de ayuda económica y de la normalización de relaciones diplomáticas. El 25 de mayo de 2009, Corea del Norte realizó su segundo ensayo nuclear y anunció su abandono «definitivo» de las conversaciones. Puede tratarse de una típica táctica dilatoria norcoreana, o bien –como parecen pensar numerosos observadores– sencillamente Pyongyang no tiene intención alguna de renunciar a sus ambiciones nucleares.

En cualquier caso, el proceso a seis bandas ha inaugurado una nueva fase en la seguridad regional. Como señaló la declaración de septiembre de 2005, por primera vez existe una agenda común que vincula a EEUU, China, Japón, Rusia y las dos Coreas. Las conversaciones han conducido a un enfoque más amplio del problema en el contexto regional, y de ahí la decisión de crear cinco grupos de trabajo, responsables respectivamente de detallar la desnuclearización de Corea del Norte, la normalización de las relaciones de Pyongyang con EEUU, con Japón, la cooperación en materia económica y energética, y el desarrollo de un mecanismo regional de paz y seguridad. En el marco de este proceso diplomático se ha ido fraguando un consenso a favor de su institucionalización en un organismo permanente de seguridad en la forma de un Diálogo de Seguridad del Noreste Asiático (NEASD) o un Concierto del Noreste de Asia (CNEA). De formalizarse dicha estructura, ésta tendría que establecer un vínculo con la ASEAN y con ASEAN+3, integrando de este modo los procesos existentes en una más amplia arquitectura de seguridad asiática.

La Organización de Cooperación de Shanghai

El principal instrumento multilateral en Asia central es la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), un foro significativo por el simple

hecho de tratarse de la primera organización internacional creada por iniciativa china. Si su formación en junio de 2001 respondía al interés de Pekín por estabilizar su frontera occidental y evitar el apoyo externo a los separatistas de Xinjiang, con el tiempo se han ampliado tanto sus objetivos como sus miembros: a los cinco países fundadores del grupo original en 1996 (los «Shanghai Five») –China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tadjikistán– se sumaron posteriormente Uzbekistán (2001) y, con status de observadores, Mongolia (2004), Irán, India y Pakistán (2005). La OCS aspira a reforzar su papel en la cooperación económica y también en la coordinación militar, a través de ejercicios conjuntos de sus países miembros.

Mediante su cooperación en la OCS, China, Rusia y las repúblicas de Asia central (con la excepción de Turkmenistán por su política de neutralidad), se encuentran con un instrumento eficaz para hacer frente a las amenazas no convencionales a su seguridad, en particular el terrorismo, y desarrollar un conjunto de medidas de confianza que permitan la reducción de fuerzas armadas en sus respectivas fronteras.

Los movimientos chinos, con la complicidad rusa, responden en buena medida a la presencia de EEUU –tras los atentados del 11-S– en Asia central, una región hasta entonces no considerada como especialmente relevante desde el punto de vista estratégico. Intentar frenar la influencia norteamericana ha sido por ello un propósito fundamental de la organización. No debe minusvalorarse sin embargo su utilidad para proyectar estabilidad en un área potencialmente conflictiva por razones étnicas, por el fundamentalismo religioso, por la rivalidad por los recursos energéticos, o por la naturaleza de sus sistemas políticos.

Aunque los analistas discrepan sobre los objetivos de sus respectivos miembros, lo cierto es que la estrategia de cada potencia dependerá en gran medida de los movimientos de los demás. China, Rusia y EEUU tienen poderosas razones para cooperar y, dadas sus prioridades más urgentes en otras regiones, es improbable que sus intereses en Asia central conduzcan al enfrentamiento. Todos ellos participarán más bien en un juego de equilibrios, para impedir que ninguno lidere diplomáticamente este espacio estratégico.

Redistribución de poder

La interdependencia económica y los avances en el multilateralismo no han puesto fin a las desconfianzas históricas ni a las ambiciones na-

cionales. A pesar de sus innegables aspectos positivos, no puede garantizarse que este esfuerzo por institucionalizar la cooperación regional sea suficiente para gestionar la competencia –y potencial rivalidad– entre las grandes potencias, y asegurar el mantenimiento de un entorno pacífico y estable en Asia. El continente es testigo de una extraordinaria fluidez geopolítica, derivada de los cambios en las relaciones de poder que está produciendo el ascenso de China. Tanto EEUU como el conjunto de los países asiáticos han visto sus cálculos estratégicos alterados por la creciente influencia china, mientras que la propia dinámica regional ha obligado a Pekín a desarrollar una nueva estrategia hacia sus vecinos.

China en Asia

De manera paralela al aumento de sus capacidades, durante la última década Pekín también ha transformado su papel en la región. Como consecuencia de los cambios provocados por el fin de la guerra fría y por la crisis financiera de 1997-1998, así como por la necesidad de gestionar el propio ascenso de China como potencia, sus dirigentes optaron por redefinir su política exterior. El nuevo contexto asiático y el deseo de Pekín de diluir el temor de sus vecinos a una «amenaza china» facilitaron el desarrollo de una nueva percepción de la región. Los líderes chinos llegaron a la conclusión de que la modernización económica y el mantenimiento de la estabilidad interna exigían una relación positiva con EEUU y un entorno pacífico en Asia; objetivos que exigían a su vez el abandono de las amenazas militares y la puesta en práctica de una diplomacia dirigida a convencer a sus vecinos de sus intenciones pacíficas. El éxito de esa estrategia se concreta en que la región tiene hoy una opinión mayoritaria de China como oportunidad económica y como país impulsor de la cooperación regional, además de un elemento clave de la estabilidad asiática.

Además de perseguir un mayor acercamiento diplomático a sus vecinos, China reorientó su política comercial (cuya prueba más visible fue la propuesta, en el año 2000, de creación de un área de libre comercio con la ASEAN), y decidió comprometerse de manera decidida con las instituciones regionales. Tras haber evitado durante años los foros multilaterales, Pekín participa en la actualidad en todos los existentes en la región y desempeña un papel central en el proceso de integración asiático. Como ya se mencionó, China ha reforzado su relación con organizaciones como la ASEAN, ha propuesto nuevos mecanismos como la Cumbre de Asia Oriental, impulsó la creación de la OCS y se ofreció como mediadora en la gestión de la crisis nuclear norcoreana. Todas estas iniciativas deben

entenderse en el marco de una política construida sobre la base de que la estabilidad del entorno regional es una condición esencial para el ascenso chino.

Aunque esta nueva política regional ha permitido a China ampliar su influencia, no pueden perderse de vista otras circunstancias que determinan igualmente la actitud de sus vecinos con respecto a la República Popular. Por una parte, el proceso de modernización militar chino es causa de inquietud. Por otra, la estabilidad china también depende de factores externos que escapan al control de Pekín. El futuro de Taiwán y del régimen norcoreano, la desconfianza mutua con Japón, las disputas territoriales en los mares de China oriental y de China meridional o las suspicacias de India pueden afectar a la dirección de su política exterior. Por todo ello, los gobiernos de la región tienden a equilibrar a China mediante su integración en un entramado de relaciones que, de manera sutil, condicionan el margen de maniobra de Pekín. Al mismo tiempo, también esperan que EEUU permanezca comprometido con Asia.

La «normalización» de Japón

El ascenso de China coincide con otros importantes cambios en Asia, uno de los cuales es la ambición japonesa de reclamar su posición como potencia «normal», para superar el peculiar status que ha mantenido desde la posguerra y poder desarrollar la influencia que le corresponde como una de las mayores economías del mundo. La emergencia simultánea de China y de Japón es una de las razones de las tensiones entre ambos. Las diferencias históricas, el contexto político interno de cada uno de ellos, un creciente nacionalismo en ambos y la incertidumbre sobre los cambios en el entorno estratégico regional magnifican su desconfianza mutua.

En el terreno económico, los intercambios no dejan de crecer: para China, Japón es una fuente imprescindible de capital y tecnología, además de un mercado decisivo para su crecimiento. Políticamente, sin embargo, preocupan a Japón las implicaciones de la modernización militar china para la seguridad de la región (y así aparece recogido en el último Libro Blanco de Defensa japonés, hecho público en septiembre de 2008). En la búsqueda de una respuesta al ascenso de China, Japón ha desplegado un mayor activismo diplomático para, entre otros objetivos, convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. Pero su reacción más inmediata ha consistido en reforzar su alianza con Washington, lo que a su vez ha provocado la inquietud de Pekín. Desde la perspectiva

china, la alianza Japón-EEUU es un instrumento para que Japón asuma un mayor papel en la seguridad global, así como un posible elemento de contención de la República Popular.

Tras la crisis provocada por las manifestaciones antijaponesas en Pekín y otras ciudades chinas en 2005 y la marcha de Junichiro Koizumi como primer ministro japonés en septiembre de 2006, pudo recuperarse el diálogo y tanto sus sucesores –Shinzo Abe y Yasuo Fukuda– como el propio gobierno chino hicieron un notable esfuerzo por mejorar las relaciones bilaterales. Durante la visita del presidente Hu Jintao a Japón en mayo de 2008, ambas partes se marcaron como objetivo la creación de «una nueva era en una relación mutuamente beneficiosa basada en intereses estratégicos comunes».

A pesar de este espíritu de cooperación, es innegable la fragilidad intrínseca de sus relaciones bilaterales dada la desconfianza histórica existente, así como el riesgo de una rivalidad entre ambos por el liderazgo político y económico de Asia. Las relaciones chino-japonesas tienen que orientarse hacia un nuevo equilibrio, y sus líderes son conscientes de que el nuevo contexto asiático puede facilitararlo. Ese parece ser precisamente uno de los objetivos del nuevo gobierno del Partido Democrático de Japón, liderado por Yukio Hatoyama, que –tras acabar el pasado mes de agosto con medio siglo de monopolio del poder por parte del Partido Liberal Democrático– plantea asimismo una reorientación de la diplomacia japonesa a fin de reequilibrar su alianza con EEUU con una mayor presencia regional, un debate que ha marcado la política exterior durante la última década. (6)

Los dos países cooperan en el marco de ASEAN+3, en el que también se ha visto reforzado el diálogo político en los encuentros paralelos mantenidos por China, Japón y Corea. Pekín es consciente por lo demás de que no puede aspirar a la construcción de un Asia autónoma sin contar con Japón. Por otra parte, China y Japón también comparten numerosos intereses en relación con el problema norcoreano: ambos quieren evitar la nuclearización de Corea del Norte, necesitan mantener la paz y la estabilidad en la península, y los dos se beneficiarían de una apertura económica norcoreana.

(6) Richard J. Samuels, *Securing Japan: Tokyo's grand strategy and the future of east Asia*. Ithaca: Cornell University Press, 2007.

Oportunidades de cooperación como éstas son indicación de que el futuro de las relaciones chino-japonesas escapa a un enfoque exclusivamente bilateral. Pekín y Tokio tienen que equilibrar su relación directa con un triángulo en el que también participa EEUU y con el nuevo juego multilateral en la región, lo que obliga a prestar atención asimismo a la península coreana.

La encrucijada coreana

La península coreana, verdadero pivote geoestratégico de la región, es un buen ejemplo tanto de los cambios que se han producido en el continente como de la nueva política regional de China. La relación de Seúl con Pekín ha crecido de manera espectacular en todos los campos, mientras que las relaciones con EEUU, por el contrario, han perdido la cohesión de las últimas décadas. La dinámica política interna de Corea del Sur y sus intereses económicos parecen acercarla cada vez más a China, transformando su relación con EEUU.

Corea del Sur se encuentra así ante un dilema estratégico, acentuado por la convicción de sus dirigentes de que el país no podrá desarrollar su potencial en la esfera internacional a menos que tenga una relación no conflictiva con Corea del Norte y desarrolle una relación más equilibrada con EEUU. La búsqueda de ambos objetivos en el nuevo contexto geopolítico asiático ha impulsado a Seúl a reformular su estrategia exterior.

El objetivo prioritario es el de resolver el conflicto con el Norte y avanzar hacia la reunificación. No sólo desaparecería de ese modo la principal amenaza a su seguridad, sino que Seúl podría acabar con su subordinación a EEUU. Una península reunificada haría además de Corea una potencia formidable. Las dudas sobre el comportamiento de Pyongyang y sobre el compromiso a largo plazo de EEUU con su seguridad, obligan a Seúl a buscar su autonomía. Sin embargo, ni su modernización militar ni el desarrollo de una política independiente hacia Pyongyang permiten a Seúl prescindir de EEUU. Con todo, es inevitable que, a medio plazo, la relación surcoreana con EEUU tenga que cambiar puesto que, al acercarse a Pekín, Seúl encuentra un medio para diversificar sus opciones en política exterior, reducir su dependencia de Washington, asegurar sus intereses en la península coreana y reforzar su desarrollo económico.

Tras la llegada al poder de una nueva administración conservadora en diciembre de 2007, ésta intentó corregir la política del gobierno anterior. Durante su visita a EEUU en abril de 2008, el presidente Lee Myung-bak

anunció una «alianza estratégica EEUU-Corea del Sur para el siglo XXI». Sin embargo, sólo un mes más tarde, en Pekín, Corea del Sur y China acordaron elevar la relación bilateral al status de «asociación estratégica». Aunque esta administración veía en la alianza con Washington un mecanismo de protección frente al ascenso de China y de reforzamiento de su propio peso de cara a sus vecinos, lo cierto es que ha logrado de Pekín lo que no consiguió el anterior presidente surcoreano. La pregunta que queda sin responder es cómo se asegurará Seúl de que su «alianza estratégica» con EEUU no entre en conflicto con su «asociación estratégica» con China.

Bilateralmente, tampoco Japón y Corea del Sur están libres de tensiones. Algunos analistas han advertido por ello del riesgo de un cambio en las alianzas regionales en el noreste asiático, al situarse China y las dos Coreas por un lado, contra Washington y Tokio, por otro. Sería una división que obligaría a preguntarse por el futuro del regionalismo asiático al poner en cuestión el concepto mismo de una comunidad de Asia oriental. Como ya se mencionó, el objetivo último de esa comunidad es la paz y estabilidad regional mediante la creación de una estructura institucional que integre a China, facilite la normalización de las relaciones entre China y Japón, y reduzca el riesgo de un enfrentamiento futuro entre China y EEUU. El estado actual de las relaciones entre China, Corea y Japón revela que el noreste asiático carece –en el terreno de la seguridad– de la cohesión necesaria para convertirse en el motor de la integración que parece derivarse de su realidad económica. Sobre todo, mientras no exista una complicidad chino-japonesa con respecto a ese objetivo, Asia permanecerá dividida. La rivalidad entre las potencias se habrá cruzado en el camino de la construcción de una sola Asia, un proyecto al que también se acerca India.

Ambiciones indias

Aspirante como China a gran potencia, India busca su integración en ese espacio de prosperidad económica que es Asia oriental. Mediante su «Look East policy», Nueva Delhi ha ampliado su compromiso con la región desde principios de los años noventa, desarrollando una nueva relación con el sureste asiático (la primera cumbre India-ASEAN se celebró en noviembre de 2002), así como con China y Japón. El impulso regionalista en Asia ofrece a India la posibilidad de participar en una red de relaciones económicas que se corresponde con su status como potencia emergente, al tiempo que le permite dejar definitivamente atrás su etapa proteccionis-

ta, ampliar su estrategia nacional más allá de Pakistán y el subcontinente, y buscar un equilibrio frente a China. (7)

Tanto EEUU como China dirigen su atención hacia Nueva Delhi para asegurar sus intereses en el contexto geopolítico en formación. Washington ha descubierto el potencial de India para contrarrestar el creciente poder chino, mientras que Pekín ve en su vecino un potencial rival en el acceso a recursos energéticos y un posible obstáculo a su estrategia de «desarrollo pacífico», por lo que acercándola a su esfera de influencia podría reducir esos riesgos. Lo previsible es que Nueva Delhi siga su propia estrategia y utilice el interés que los demás tienen por ella para reforzar su propio status como potencia en ascenso.

El acercamiento indo-norteamericano es uno de los giros geopolíticos más llamativos de los últimos tiempos. En marzo de 2005, EEUU declaró su intención de facilitar el ascenso de India como potencia. La firma en junio de un acuerdo defensivo por diez años, y la visita del primer ministro Manmohan Singh a Washington un mes más tarde, sirvieron para anunciar una «asociación global», confirmada con ocasión del viaje del presidente Bush a India en marzo de 2006, durante el cual se firmó un acuerdo de cooperación nuclear. Por primera vez en más de 50 años, Washington ha decidido desvincular a India y Pakistán en sus cálculos estratégicos y tratar a cada uno de ellos separadamente. Pero las motivaciones norteamericanas van más allá del subcontinente: una «alianza» con Nueva Delhi serviría para asegurar un equilibrio estable de poder en Asia a largo plazo.

El acercamiento entre EEUU e India forzó a Pekín a reconsiderar sus relaciones con Nueva Delhi. En abril de 2005, sólo un mes después del anuncio por Washington de su nueva estrategia hacia el subcontinente, China e India anunciaron una «asociación estratégica por la paz y la prosperidad». El anuncio de su asociación fue precedido por la inauguración de un diálogo de seguridad a nivel de viceministros y por el apoyo chino a la incorporación de India como observadora en la OCS.

Aunque la estrategia norteamericana es un factor que explica la actual dinámica entre China e India, lo cierto es que los dos países –que suman el 40 por cien de la población del planeta, comparten una frontera de más de 4.000 kilómetros de longitud y se encuentran inmersos en un acelerado proceso de desarrollo económico– son conscientes de la necesidad de

(7) C. Raja Mohan, *Crossing the Rubicon: The shaping of India's new foreign policy*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2003.

dar una nueva estructura a su relación bilateral. Ello ha permitido un extraordinario impulso del comercio entre ambos, que ha hecho de China el primer socio de India; ha facilitado la ampliación de contactos a todos los niveles, así como el reconocimiento por parte de las dos naciones de su interés común en un entorno exterior estable, necesario para sus estrategias de modernización económica.

No puede desconocerse sin embargo que una serie de factores complican esta relación bilateral. Entre ellos: el problema de delimitación de fronteras heredado de la guerra de 1962; la potencial competencia derivada de su ascenso simultáneo como grandes potencias; la gestión de un escenario geopolítico en plena transformación, con elementos como la relación de China con Pakistán y Birmania o la gestión del triángulo estratégico EEUU-China-India; y la inquietud sobre sus respectivos programas de modernización militar.

Los movimientos chinos en Pakistán y Birmania y, de manera más general, el activismo de Pekín en la Bahía de Bengala y en el sureste asiático, han despertado la preocupación de Delhi. Ésta es una de las razones de la nueva política regional de India, único país de Asia meridional que ha puesto en marcha un diálogo formal con la ASEAN y se ha convertido en miembro del ARF. La profundización de sus relaciones económicas, políticas y militares con la ASEAN es una de las maneras en que India intenta hacer frente a la creciente influencia regional de China.

Al contrario que los países del sureste asiático o Japón, sin embargo, la estrategia india no se apoya tanto en asegurar una presencia militar norteamericana para equilibrar las mayores capacidades chinas, sino en el objetivo de –aun manteniendo una relación estrecha con EEUU– confirmar su papel como potencia preeminente en Asia meridional. Para India, el objetivo prioritario es asegurar su independencia, especialmente cuando China extiende su presencia en el Océano Índico, en el subcontinente, en el sureste asiático y en Asia central.

Estados Unidos: ¿qué hacer?

Desde el fin de la segunda guerra mundial, EEUU diseñó y mantuvo por sí solo la arquitectura de seguridad asiática. Ese esquema ya no resulta sostenible: EEUU continúa siendo el principal garante de la seguridad regional, pero el crecimiento de China y los cambios en la estructura económica asiática están reduciendo su influencia. Pekín, además, fomenta

la creación de nuevas estructuras panasiáticas al margen de la red de alianzas bilaterales mantenidas por Washington.

Con su atención puesta en Oriente Próximo durante los últimos años, EEUU ha tardado en reaccionar a las consecuencias regionales y globales del ascenso de China. Su preocupación es doble. Le inquieta, en primer lugar, que el regionalismo asiático amenace su esquema de acuerdos bilaterales; y, en segundo lugar, que China lidere este proceso multilateralista en Asia. Su objetivo consiste por ello en intentar limitar la capacidad de maniobra de Pekín y evitar que su ascenso acabe con la primacía norteamericana. Cómo hacerlo sin provocar un choque con China será una de las principales tareas de la nueva administración norteamericana.

En la formulación de sus respectivas estrategias, los dos países combinan elementos de cooperación con otros de tipo disuasorio. Aunque China busca maximizar su influencia de manera indirecta, a través de la economía y la diplomacia, no por ello abandona la mejora de sus capacidades militares. Por su parte, la política de Washington aspira a integrar a China en una red de interdependencia, orientando sus intereses y valores en un marco multilateral. Pero naturalmente esa política no prescinde de otros elementos destinados a «disuadirla» de toda acción que pueda alterar el equilibrio de poder regional.

El primer elemento de la estrategia norteamericana hace hincapié en la cooperación y en la integración de China en las instituciones globales para intentar influir en el comportamiento de Pekín e intentar conducirlo en una dirección positiva. El segundo se centra en el mantenimiento de las capacidades militares y el reforzamiento de sus alianzas como medida de precaución frente al riesgo de una China revisionista en el futuro. El desafío es cómo mantener ambos elementos en equilibrio, de forma que el acento en la cooperación no se traduzca en una pérdida de la posición estratégica norteamericana ni que un excesivo hincapié en la dimensión militar empuje a China hacia una política de confrontación.

En este contexto, la administración Bush profundizó la cooperación con China en un importante número de cuestiones, incluyendo la seguridad energética, no proliferación y antiterrorismo. Al mismo tiempo, articuló un discurso sobre China como «socio responsable», que reconocía el impacto global de su ascenso y la necesidad de gestionar conjuntamente el mantenimiento del sistema internacional. EEUU ha tratado de maximizar la cooperación bilateral en las áreas de interés común y crear un marco de relaciones que evite que sus posibles conflictos de intereses se traduzcan necesariamente en conflicto.

Ese esquema se ha mantenido por la administración Obama, que ha reforzado además los instrumentos bilaterales con la creación, anunciada el pasado mes de abril, del «Diálogo Estratégico y Económico EEUU-China.» Este nuevo canal de diálogo cobrará gran importancia como consecuencia del renovado peso económico de China –principal acreedor externo de EEUU– en el contexto de la recesión global, y de la necesidad de contar con Pekín para afrontar diversos asuntos relacionados con la gobernabilidad global, como el cambio climático.

El ascenso de China es quizá el elemento que de manera más clara revela a EEUU la urgencia de articular una nueva estrategia en Asia. Su política no puede responder tan sólo a la necesidad de asegurar su primacía militar en la región, puesto que ésta no garantiza por sí sola el mantenimiento de su influencia política. Washington necesita definir una política asiática que supere la lógica de la guerra fría y busque un enfoque adaptado a la actual dinámica de transformación que vive el continente.

Una Asia multipolar

Aunque era inevitable que la emergencia de China alterase el entorno geopolítico asiático, nadie esperaba que se produjera con tanta rapidez. Del noreste asiático a Asia meridional, pasando por Asia central o el sureste asiático todos redefinen hoy su posición frente a este contexto regional en evolución. Todos comparten un mismo reto: integrar a China de manera pacífica, evitando las rivalidades militares de otras épocas.

Buscar el mantenimiento de un equilibrio estable en el continente a través de los principales países en la periferia de China ha sido la primera opción de Washington: Japón e India tienen su propio interés en adoptar una actitud de vigilancia con respecto a las futuras capacidades chinas, coincidiendo así con los objetivos globales de EEUU. El reforzamiento de las relaciones de Washington con Tokio y con Nueva Delhi inquieta sin embargo, a Pekín. El auge de India, la normalización de Japón y el desarrollo de otras potencias intermedias reducen las posibilidades de que China pueda albergar ambiciones hegemónicas.

La competencia entre China y EEUU y las tensiones entre China y Japón, así como entre China e India, revelan no obstante el riesgo de una nueva era de rivalidad en Asia. Como ya se ha señalado, los estados de la región comparten un interés por la paz y afrontan las mismas amenazas no convencionales a su seguridad. Pero sigue sin existir una verdadera estructura regional que responda a la emergencia de estas potencias y per-

mita crear unas bases de confianza entre ellas. El hábito de cooperación que se ha desarrollado en los últimos años es un punto de partida para desarrollar un mecanismo que garantice a Asia la estabilidad que exige su dinamismo económico, pero no surgirá por sí solo: las potencias tendrán que implicarse en su creación.

EL DESAFÍO DE LA GOBERNABILIDAD

La integración en la economía global ha transformado profundamente el marco de relaciones sociales, organización económica y autoridad política de los países asiáticos. El resultado es una dinámica de cambio interno que, como otros factores internacionales ya señalados, también puede convertirse en causa de inestabilidad. Como indicaba un reciente informe del Banco Mundial: «De manera colectiva estos países han recurrido a la integración regional para continuar siendo competitivos a escala global. Sin embargo, a medida que muchos de ellos han reducido la pobreza y alcanzado niveles de ingresos medios, el rápido crecimiento económico que ha impulsado esta integración internacional se ha visto acompañado por una creciente tensión interna derivada de una mayor desigualdad, de abusos del medio ambiente y de la corrupción. Del mismo modo que los países de Asia oriental han mantenido la competitividad de sus economías reforzando la integración global a través de su integración regional, tienen que sostener este crecimiento a través de una tercera integración, interna, dirigida a asegurar la cohesión de sus sociedades». (8)

El déficit político asiático

La separación de economía y política es una de las características más llamativas del Asia del último medio siglo. Salvo contadas excepciones, como Japón, los países asiáticos han sabido adaptarse a las exigencias de una economía global, pero no han ajustado sus estructuras políticas a las consecuencias de su crecimiento. La crisis financiera de 1997-1998 reveló precisamente la insuficiente modernización de estos estados: el aumento de la prosperidad despertó nuevas expectativas individuales, así como una mayor demanda de transparencia y responsabilidad que los sistemas

(8) Indermit Gill y Homi Kharas, eds. *An east Asian renaissance: Ideas for economic growth*. Washington: World Bank, 2006.

políticos se habían mostrado incapaces de satisfacer. Diez años después de la crisis, lejos de desaparecer, esas exigencias se han exacerbado.

El objetivo del desarrollo económico compartido por la mayoría de los gobiernos asiáticos no deja más alternativa que adaptarse a la lógica de la globalización. La integración en la economía mundial es el camino que les permite crecer de manera más rápida, y el desarrollo económico la mejor garantía para la estabilidad política así como para hacer frente a posibles amenazas a su seguridad. Sin embargo, esa integración crea nuevas fuentes de vulnerabilidad al exponer a las sociedades de Asia a los cambios que puedan producirse en la economía mundial y regional (piénsese, por ejemplo, en el impacto de una política proteccionista en los mercados occidentales), al tiempo que la apertura al exterior afecta a la capacidad de los estados para gestionar sus cada vez más complejas sociedades. La mayor parte de las naciones asiáticas tienen por ello que articular un difícil equilibrio entre fuerzas externas e internas, entre las demandas derivadas de las presiones globales y lo que sus propias sociedades están dispuestas a aceptar.

El mundo dirige hoy su atención al ascenso de China como nueva potencia, mientras que es la situación interna la gran prioridad de sus dirigentes. Pese a su activa diplomacia, no es en realidad su proyección internacional lo que concentra sus energías, sino cómo mantener la estabilidad en una sociedad que vive un proceso de cambio sin precedente. Algunas consecuencias del crecimiento rápido –la desigualdad social o los daños medioambientales– y el riesgo de un parón como consecuencia de la crisis global obligan a cambiar el modelo de desarrollo para asegurar la continuidad del progreso económico.

Al igual que China, India parece obsesionada con su status internacional. No obstante, los límites internos a su proyección exterior son considerables. A pesar del notable ritmo de crecimiento de los últimos años, aún deben realizarse importantes reformas estructurales para que la economía pueda desarrollar todo su potencial. El crecimiento supone un desafío para el orden tradicional: está reduciendo la pobreza, pero al mismo tiempo agrava las desigualdades entre una élite urbana y el resto de la población que, sin embargo, también aspira a un futuro mejor. Cómo responder a esas expectativas y mantener la estabilidad social representa un reto considerable para el sistema político.

Los países del sureste asiático, por otra parte, buscan profundizar en su integración en la ASEAN para convertirse en un nuevo polo de referencia

frente a los grandes de la región. El entorno exterior actúa como elemento de presión a favor de una mayor institucionalización del grupo, pero la heterogeneidad de sus miembros no la facilita. El futuro de la organización también depende en gran medida de la gobernabilidad interna. Hay una gran disparidad en las posibilidades de acceso a infraestructuras y servicios básicos, y en muchos sectores se culpa a la apertura económica de la caída en los ingresos de los menos favorecidos. Indonesia y Vietnam son ejemplos de países que avanzan gradualmente en su institucionalización, mientras que Tailandia, Filipinas –en menor medida, también Malasia– son ejemplos del déficit político aún por corregir en la subregión.

A medida que las economías de Asia son más prósperas, los ciudadanos demandan un gobierno mejor, más eficaz y transparente en su funcionamiento. Esta demanda de modernización política por parte de unas clases medias urbanas con cada vez mayores niveles de formación, así como por agricultores y trabajadores que no dudan en manifestar públicamente sus quejas, resulta cada vez más difícil de ignorar por la clase política. Hay una brecha entre lo que se espera de los gobiernos y la capacidad de éstos para satisfacerlo. El descontento con los políticos, el crecimiento de la desigualdad, el aumento de las protestas frente a la tradicional actitud asiática de pasividad con respecto al poder, y la debilidad de las instituciones crean un riesgo de inestabilidad.

Cohesión social y legitimidad política

Esa separación entre economía y política que ha caracterizado al desarrollismo asiático resulta cada vez más difícil de mantener. La modernización económica no puede completarse sin una paralela modernización política, una necesidad que también deriva de las transformaciones sociales causadas por el crecimiento. Este ha mejorado el nivel de vida de cientos de millones de personas, pero –salvo excepciones– no ha producido el orden político y jurídico que garantiza los derechos de propiedad, limita el intervencionismo del estado e impide la corrupción. La corta duración de la crisis de finales de los años noventa redujo la presión a favor de las reformas, pero la recuperación no acabó con las dislocaciones socioeconómicas, ahora acentuadas por la globalización.

Además de ajustar el conjunto de políticas públicas –fiscalidad, educación y sanidad– para mitigar los efectos negativos del crecimiento rápido, y poder de esa manera mantener un consenso social a favor de la estrategia desarrollista, a más largo plazo resulta necesario desarrollar las ins-

tituciones que hagan el proceso político más participativo, que obliguen a los dirigentes políticos a atender las exigencias de la gobernabilidad y a distribuir los beneficios del crecimiento de manera más equitativa. Sólo así podrán reforzarse la cohesión social y la legitimidad política, factores internos de los que dependen sin embargo la estabilidad, la proyección internacional de los gigantes de la región y la propia consolidación de Asia como nuevo actor global.

CONCLUSIONES: UN NUEVO SISTEMA REGIONAL

La evolución de Asia está sujeta hoy a tres grandes variables: interdependencia económica, redistribución de poder y transiciones políticas internas. El impacto simultáneo de estos tres procesos de cambio está acercando a países heterogéneos, con distintos niveles de desarrollo y sistemas políticos diversos. Son sus propias prioridades internas las que les llevan a impulsar la cooperación regional, lo que a su vez permite diluir las desconfianzas recíprocas y hace que vaya surgiendo una progresiva «identidad» asiática.

Sin que pueda negarse la importancia de los numerosos obstáculos existentes a la creación de un espacio común, Asia está preparada para comenzar una nueva era. El efecto acumulado del fin de la guerra fría, la globalización, la crisis financiera y el ascenso de China han puesto en marcha una revolución que transformará Asia y, con ella, el mundo. Aún deben solucionarse problemas relacionados con la competencia económica y geopolítica, y queda pendiente la formación de un equilibrio estable de poder a largo plazo. Sin embargo, lo cierto es que no se han producido los conflictos que diversos analistas preveían como consecuencia de las rivalidades nacionalistas, de las reclamaciones territoriales o del choque entre intereses económicos. Por el contrario, la interdependencia entre las principales potencias –y en el conjunto de la región– ha crecido de manera espectacular. De hecho, las diversas iniciativas de cooperación regional y la voluntad de concentrarse en la tarea del desarrollo y en asegurar la paz y la estabilidad, son la clave de la emergencia de Asia como nuevo centro de gravedad económico y político del planeta. Después de haber estado dominados por las potencias externas desde el siglo XIX, son hoy los propios asiáticos quienes están definiendo su futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Alagappa, Muthiah, ed. *Asian security order: Instrumental and normative features*. Stanford: Stanford University Press, 2003.
- Emmott, Bill. *Rivals: How the power struggle between China, India and Japan will shape our next decade*. Londres: Allen Lane, 2008.
- Frost, Ellen L. *Asia's new regionalism*. Boulder: Lynne Rienner, 2008
- Gill, Indermit y Homi Kharas, eds. *An east Asian renaissance: Ideas for economic growth*. Washington: World Bank, 2006.
- Mohan, C. Raja. *Crossing the Rubicon: The shaping of India's new foreign policy*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2003.
- Munakata Naoko. *Transforming east Asia. The evolution of regional economic integration*. Washington: The Brookings Institution Press, 2006.
- Overholt, William H. *Asia, America, and the transformation of geopolitics*. Nueva York: Cambridge University Press, 2008.
- Samuels, Richard J. *Securing Japan: Tokyo's grand strategy and the future of east Asia*. Ithaca: Cornell University Press, 2007.
- Shambaugh, David, ed. *Powershift: China and Asia's new dynamics*. Berkeley: University of California Press, 2005.
- Sisodia, N.S. y V. Krishnappa, eds. *Global power shifts and strategic transition in Asia*. Nueva Delhi: Academic Foundation, 2009.