

La transformación de Asia

Fernando Delage

Subdirector de la revista *Política Exterior*

Un nuevo orden está tomando forma en Asia desde finales de los años noventa. La sustitución del equilibrio estratégico de la Guerra Fría por una nueva distribución de poder a partir de 1989 y el impulso de la cooperación regional tras la crisis financiera de 1997-1998 dieron paso a una dinámica que está transformando el continente. La confianza derivada de su éxito económico, la defensa de sus intereses comunes en la era de la globalización y la complejidad de un mundo caracterizado por la preeminencia de Estados Unidos y la irrupción del hiperterrorismo, son las principales razones que empujan a las naciones asiáticas a la progresiva institucionalización de su cooperación multilateral y a dar los primeros pasos hacia la creación de un nuevo sistema de seguridad regional. En ese esfuerzo, todas ellas comparten una voluntad de afirmación y de búsqueda de una mayor autonomía con respecto a Occidente.

Cuatro grandes variables determinarán la evolución de esta nueva Asia: el ascenso de China (y cómo reaccionen a él las otras potencias, especialmente Estados Unidos y Japón), la profundización de la integración económica, las ramificaciones del proceso diplomático en torno a la crisis nuclear norcoreana y el acercamiento de la India a Asia Oriental.

La primera de ellas es la clave que explica e interrelaciona las demás. El crecimiento de la República Popular y su adhesión a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001 han convertido a China en el motor económico de Asia. Pero es la ambición de Beijing de traducir su peso económico en influencia política lo que está transformando cualitativamente la región. Por un lado, China ha firmado un acuerdo de libre comercio con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) e impulsa la consolidación de Asean+3, el proceso en el que además de los diez miembros de la organización y la República Popular participan Japón y Corea del Sur. Por otro, la doble doctrina china

del "nuevo concepto de seguridad" y el "auge pacífico" constituye la base de una estrategia para reforzar su liderazgo en Asia y su posición internacional como potencia en ascenso. Dos elementos de esa política son su diálogo de seguridad con la ASEAN y su papel mediador en la gestión del problema norcoreano.

El activismo diplomático de Beijing, coincidente con la llegada al poder de la denominada cuarta generación de líderes,

es muestra de una revolución en la política exterior china, que ha abandonado la ideología y el victimismo de otras épocas para asumir el comportamiento propio de una gran potencia. Esa nueva orientación queda reflejada en su "redescubrimiento"

de la Unión Europea –posible socio estratégico, además de primer socio comercial– así como en la firma de contratos energéticos en América Latina, en Oriente Próximo y en África. Pero es Asia el eje central de su estrategia.

El auge chino coincide con un proceso de cambio en el continente asiático. Como consecuencia del fin de la Guerra Fría, de la crisis financiera de finales de los años noventa y de su creciente interdependencia económica, los países asiáticos han tomado conciencia de compartir un destino común. El empuje regionalista que se observa desde finales de la última década adquiere una nueva dimensión cuando Beijing, anteriormente escéptico sobre el proceso, decide asumir su liderazgo. Es el impacto del crecimiento chino lo que explica la actual proliferación de acuerdos bilaterales de libre comercio que están modificando la estructura económica de Asia. Al mismo tiempo, ASEAN+3 se ha convertido en el núcleo de la integración regional, ampliando su agenda y reforzando su institucionalización desde su nacimiento informal a finales de 1997.

Beijing ha sido igualmente el factor decisivo en sentar en la mesa de negociaciones a Corea del Norte tras las revelacio-

"Asia ya no es pasiva; lo ha sido suficientemente en el pasado. Ya no veremos una Asia sumisa; ha tolerado estar sometida durante demasiado tiempo. El Asia de hoy es dinámica, Asia está llena de vida".

Jawaharlal Nehru

"Cuatro grandes variables determinarán la evolución de esta nueva Asia: el ascenso de China, la profundización de la integración económica, las ramificaciones del proceso diplomático en torno a la crisis nuclear norcoreana y el acercamiento de la India a Asia Oriental"

nes en 2002 sobre su programa nuclear. La crisis norcoreana es hoy el principal obstáculo al regionalismo asiático, pero es éste al mismo tiempo el que puede ofrecer una salida al régimen de Kim Jong Il. Del actual proceso multilateral impulsado por China, y siempre que Pyongyang acepte su desarme "completo, verificable e irreversible", podrá surgir un pacto de no agresión firmado por los seis países representados o, quizá, un tratado de paz firmado por Washington y Beijing (los otros combatientes durante la guerra de Corea) y que también apoyen Tokio y Moscú. Lo relevante de estas conversaciones, además de reflejar el abandono por parte china de su tradicional pasividad diplomática, es que podrían dar paso a una organización formal, abriendo así una nueva etapa en el orden de seguridad del continente.

Por último, la India, aspirante como China a gran potencia, busca su integración en ese espacio de prosperidad económica que es Asia Oriental. Aunque el actual acercamiento a sus vecinos arrancó en 1998, con el fin de evitar mayores perjuicios diplomáticos como consecuencia de los ensayos nucleares, el compromiso indio con la región se ha ampliado de manera considerable desde entonces. La prioridad ha sido el Sudeste Asiático, con el que Delhi ha mantenido una activa diplomacia bilateral y regional que condujo a la primera cumbre India-ASEAN en noviembre de 2002. Pero simultáneamente la India ha reconstruido sus relaciones con Japón y, sobre todo, con China. El impulso regionalista en Asia ofrece a la India la posibilidad de participar en una red de relaciones económicas que se corresponde con su estatus como potencia emergente, al tiempo que le permite dejar definitivamente atrás su etapa proteccionista, ampliar su estrategia nacional más allá de Pakistán y el subcontinente, y buscar un equilibrio frente a China.

En parte, en efecto, el gobierno indio ha entrado en el juego de las áreas de librecambio porque no está dispuesto a ceder sin más el liderazgo económico regional a Beijing. Sin embargo, pese a su inquietud por la creciente influencia de este último, el acercamiento entre ambos países se mantendrá mientras la India comparta la ambición china de convertirse a Asia en una comunidad que pueda negociar sobre bases iguales con Estados Unidos y con la Unión Europea. Ésa es precisamente una de las motivaciones del diálogo estratégico abierto formalmente entre ambos a finales de enero de 2005. Sin una agenda fija, las dos partes quieren ir más allá de una mera relación bilateral para coordinar sus puntos de vista sobre las grandes cuestiones regionales y

globales (como terrorismo, energía o la reforma de la ONU) y buscar de esa forma nuevos equilibrios en el sistema internacional. La visita en primavera del primer ministro chino, Wen Jiabao, a la India, sellará el compromiso de los dos gigantes asiáticos con la formación de la Asia del siglo XXI.

De Vientiane a Kuala Lumpur

Ha sido en 2004 cuando se ha notado en todo su alcance el impacto de estas nuevas fuerzas. La percepción de que ha comenzado el proceso de construcción de una comunidad de Asia Oriental, con China como eje central, se confirmó de manera explícita con ocasión de la X Cumbre de la ASEAN, celebrada a finales de noviembre en Vientiane (Laos), seguida por los encuentros de sus miembros con los socios de ASEAN+3, así como con la India, por un lado, y con Australia y Nueva Zelanda, por otro (los dos últimos, invitados por primera vez).

La reunión acordó celebrar en Kuala Lumpur (Malasia), en diciembre de 2005, la primera "Cumbre de Asia Oriental" (la siguiente se celebrará en China en 2007). El objetivo más ambicioso es la conversión de ASEAN+3 en una Comunidad

"La percepción de que ha comenzado el proceso de construcción de una comunidad de Asia Oriental, con China como eje central, se confirmó de manera explícita con ocasión de la X Cumbre de la ASEAN (...) El objetivo más ambicioso es la conversión de ASEAN+3 en una Comunidad de Asia Oriental (...) en cuyo corazón estará un área de libre comercio"

de Asia Oriental, un esfuerzo de cooperación tanto en las esferas económica y de seguridad, como en la cultural y social. El primer ministro chino, que señaló en Vientiane que Beijing se ocuparía de planificar esa comunidad, insistió en que no se trataba de una idea borrosa y por desarrollar, sino de "una opción estratégica a

largo plazo hecha en los intereses del propio desarrollo de China y de los intereses comunes de la región". En el corazón de esa comunidad de Asia Oriental, dijo Wen, estará un área de libre comercio, cuyo estudio de viabilidad ya se ha puesto en marcha. Una reunión de ministros de Asuntos Exteriores discutirá en Kioto en mayo de 2005 el concepto y los detalles de la cumbre regional.

En Laos se lograron avances en todas las "piezas" del nuevo orden:

- *Cooperación triangular en el nordeste asiático.* Los líderes de China, Japón y Corea del Sur celebraron su propia reunión en Vientiane para reforzar su cooperación, en particular con respecto a la seguridad energética, y resolver el problema nuclear en la península coreana en el marco de las conversaciones a seis bandas. El reforzamiento del nordeste de la región como pilar de ASEAN+3 es crucial para la viabilidad de toda estructura panasiática.

En octubre de 2003 los líderes de los tres países firmaron en Bali su primera declaración conjunta destinada a promover la cooperación económica y de seguridad. En 2004 fueron aún más lejos al adoptar una "estrategia de acción conjunta", que incluye la formulación de reglas en comercio, inversiones y protección de la propiedad intelectual. El plan incluyó asimismo un acuerdo para desarrollar la idea de una comunidad de Asia Oriental, así como el proceso que debería conducir a su creación.

- *La Comunidad de ASEAN.* Por su parte, la ASEAN adoptó un programa de acción con el fin de establecer una Comunidad de la ASEAN en 2020, desarrollando así el acuerdo del año anterior (conocido como Bali Concord II), que subrayó el compromiso de la organización con una comunidad construida sobre tres pilares: uno económico, otro de seguridad, y un tercero social y cultural. La declaración sustituye así a la adoptada en la primera cumbre de la ASEAN en 1976 –Bali Concord–, que estableció el principio de la cooperación regional. El grupo decidió al mismo tiempo acelerar su propia área de libre comercio (la AFTA), aboliendo las tarifas entre sus miembros en un total de once sectores a partir de 2007, es decir tres años antes de lo previsto entre las economías más avanzadas del bloque, concediendo un retraso de cinco años (hasta 2012) a los cuatro miembros más pobres (Myanmar, Camboya, Laos y Vietnam).
- *La ASEAN y China.* En Vientiane, la ASEAN y la República Popular concluyeron la negociación sobre el calendario de liberalización de mercancías en su futura área de libre comercio, que debería crearse en 2010. Al adelantarse la puesta en marcha del acuerdo marco, las barreras arancelarias comenzarán a reducirse el 1 de julio de 2005. El acuerdo supone de hecho el primer paso concreto hacia la formación del bloque comercial que China propuso en 2000 y que ambas partes firmaron en 2002.

Simultáneamente, Beijing y la ASEAN adoptaron un plan de acción para el desarrollo de la declaración conjunta sobre una "asociación estratégica por la paz y la prosperidad", firmada en la cumbre de Bali en 2003, ocasión en la que China también se sumó al tratado fundador de la ASEAN. El plan aspira a reforzar el diálogo político y de seguridad, adoptar medidas de confianza en el terreno militar, y desarrollar la declaración de 2002 sobre el código de conducta en el mar de China meridional. Aunque no vinculante, el documento constituye el marco para la asociación entre Beijing y la ASEAN durante los próximos cinco años y representa, sobre todo, un importante paso hacia la incorporación del Sudeste Asiático a una comunidad económica, política y de seguridad de Asia Oriental liderada por China.

- *La ASEAN e India.* En Vientiane, en la III cumbre bilateral, el primer ministro indio, Manmohan Singh, reiteró la importancia del regionalismo asiático para su país e insistió en el "nuevo pensamiento" indio como un "proceso irreversible" que también debería contribuir al desarrollo de la integración asiática. Delhi y la ASEAN firmaron una "asociación por la paz, el progreso y la prosperidad compartida", que incluye un plan a largo plazo destinado a crear un área de libre comercio en 2011 con cinco miembros de la ASEAN –Brunei, Indonesia, Malasia, Tailandia y Singapur– y en 2016 con el resto. Singh declaró que el comercio bilateral debía doblarse para alcanzar los 30.000 millones de dólares en 2007. Tras haber logrado la aceptación de la ASEAN (cuyo tratado fundador firmó en 2003), la India necesitará ahora el acuerdo de China y de Japón para formar parte de la futura comunidad de Asia Oriental.
- *Japón y Corea del Sur.* No sólo China e India buscaron activamente el desarrollo de sus relaciones con la ASEAN y la creación de sus áreas de libre comercio. En Vientiane, la organización también decidió comenzar las negociaciones de acuerdos similares con Japón y con Corea del Sur en 2005. Aunque partiera con cierto retraso con respecto a las otras potencias asiáticas, en diciembre de 2003, en la cumbre ASEAN-Japón en Tokio, éste firmó el tratado de la ASEAN, al tiempo que se adoptó un plan de acción bilateral. La iniciativa que China dirigió a la ASEAN condujo al gobierno japonés, en enero de 2002, a anunciar una "iniciativa de asociación económica Japón-ASEAN". En septiembre de 2004 se acordó concretarlo en un acuerdo de libre comercio, cuya negociación comenzará en abril de 2005. Por su parte, Corea del Sur abandonó su anterior escepticismo y acordó asimismo el inicio de conversaciones para concluir un área de libre comercio con la ASEAN a principios de 2005, con la intención de cerrarlas en un plazo de dos años. Con estos dos acuerdos, sumados a los existentes con China y con la India, la ASEAN formará un bloque comercial con la totalidad de Asia Oriental –y con el gigante de Asia Meridional– dando así un importante impulso al proceso de ASEAN+3.

La reunión de la ASEAN en Laos confirmó de este modo el impacto de dos grandes tendencias. Por un lado, el cambio en el papel chino: de mero socio principal, Beijing ha pasado a convertirse en el arquitecto del futuro de Asia. Por otro, pese a las desconfianzas mutuas, el regionalismo es hoy el gran elemento dinamizador del continente. Los líderes chinos, conscientes de que el futuro de su nación depende en buena parte de la paz y estabilidad en Asia, creen que la integración regional favorecerá esas condiciones. A su vez, el regionalismo ofrece a los países asiáticos una manera eficaz de responder al auge chino. Integrando a la República

Popular en las organizaciones e instrumentos regionales, refuerzan la posibilidad de mantener un entorno pacífico en Asia, comparten los beneficios del crecimiento chino al poder acceder a su mercado, y verán mejor defendidos sus intereses con respecto a americanos y europeos. Al dar el primer paso hacia la construcción de una Comunidad de Asia Oriental, la cumbre de Vientiane reflejó la coincidencia de objetivos de ambos procesos.

“Beijing ha pasado a convertirse en el arquitecto del futuro de Asia (...) Pese a las desconfianzas mutuas, el regionalismo es hoy el gran elemento dinamizador del continente”

China, líder asiático

Con la crisis financiera de 1997-1998 comenzó un giro en el equilibrio regional de poder, en el que China está cubriendo el vacío de liderazgo dejado por Japón. Se trata de un proceso que se ha acelerado aún más como consecuencia de la adhesión de la República Popular a la OMC y de una activa diplomacia china en la región.

Veinticinco años después del comienzo de las reformas, China se ha situado en el centro de la red de producción asiática, contribuyendo al crecimiento del comercio intrarregional y convirtiéndose en el motor económico del continente. Según el Banco Asiático de Desarrollo, el 54% de las importaciones chinas procede hoy de sus vecinos. Un dato especialmente relevante es que, en 2003, China sustituyó a Estados Unidos como principal destino de las exportaciones de Japón y de Corea del Sur. El resultado de estas nuevas fuerzas es que Asia se ha vuelto más dependiente de China. Pero al mismo tiempo, ésta también necesita apoyarse en los países de la región para asegurarse las importaciones indispensables para su crecimiento. Esta transformación en la estructura de la economía asiática, así como la necesidad de reducir el temor a una amenaza competitiva china, han llevado a Beijing a asumir un papel protagonista en el desarrollo de una más estrecha integración.

El activismo chino en relación con el regionalismo asiático arranca en 2000, después de que Japón y Corea del Sur empezaran a explorar la posibilidad de acuerdos de libre comercio, motivados tanto por la tendencia hacia la integración que observaban en Europa y en América como, sobre todo, por la experiencia de la crisis financiera. Las iniciativas de Japón (con Singapur) y de Corea del Sur (con Chile) empujaron a China a proponer a la ASEAN, en noviembre de 2000, la creación de un área de libre comercio en 2010. Un año más tarde la ASEAN aceptó la propuesta y, en 2002, se formalizó el acuerdo.

“En 2003, China sustituyó a Estados Unidos como principal destino de las exportaciones de Japón y de Corea del Sur. El resultado de estas nuevas fuerzas es que Asia se ha vuelto más dependiente de China”

La nueva relación con el Sudeste Asiático es uno de los más claros ejemplos de la estrategia china. Para los países de la

ASEAN, este acuerdo constituye la mejor garantía para su futuro económico ante un poderoso competidor y ante la caída en la recepción de inversiones extranjeras con posterioridad a la crisis. Desde Beijing,

su propuesta tiene un significado básicamente geopolítico, ya que su comercio con la ASEAN representa un pequeño porcentaje del total. Al ofrecer a estos países que puedan beneficiarse de su crecimiento, China contará con un acceso recíproco a sus mercados, pero sobre todo reducirá la preocupación sobre las intenciones futuras de Beijing en la subregión. Sus cálculos estratégicos van incluso más lejos. La creciente proyección global del poder americano empuja a China a crear un colchón de seguridad en su periferia, incluyendo el Sudeste Asiático. Aunque un área de libre comercio no se ocupe explícitamente de cuestiones de seguridad, unas relaciones económicas más estrechas facilitarán los intereses de China si ésta se encontrara en una situación de conflicto con Estados Unidos. Diluir la percepción de una amenaza china y buscar un contrapeso a la preeminencia norteamericana –para lo que también se requiere compensar la influencia de Japón– son así los dos grandes objetivos de Beijing al hacer avanzar la integración asiática.

El primero deriva de sus propias necesidades internas. No hay mayor prioridad nacional que concentrarse en el desarrollo y modernización económica, mientras se consolida la transición política. El crecimiento, que además de garantizar la estabilidad social proporciona un importante grado de legitimidad al régimen, depende en gran medida del capital, la tecnología, las materias primas y los mercados extranjeros. Esa dependencia del exterior le obliga a evitar el enfrentamiento con Estados Unidos y con sus vecinos. Por lo demás, China es consciente de sus limitaciones: carece aún de la fuerza económica y de la capacidad militar que resultan necesarias para ejercer una verdadera influencia global. El análisis de la experiencia soviética, que reveló a los analistas chinos la inutilidad de una competencia estratégica con

Estados Unidos, les condujo a la conclusión de que no había alternativa al desarrollo de una relación positiva con Washington. China debía reforzar su influencia de manera indirecta y asimétrica: no militarmente,

sino utilizando los mecanismos formales e informales de un mundo interdependiente –las instituciones multilaterales y los intercambios económicos– que permitan diluir los efectos de la preeminencia norteamericana. Con este enfoque,

Beijing ha encontrado la manera de articular la estrategia que mejor sirve a sus fines a largo plazo: si China aspira a conseguir un equilibrio estratégico con Estados Unidos, sabe que sólo podrá lograrlo a través de sus relaciones con otros estados asiáticos. De ahí la importancia en particular de conseguir un activo compromiso japonés con el proceso regionalista.

La República Popular está sentando de este modo las bases de una estrategia a largo plazo orientada, por un lado, a reforzar el estatus de China en la comunidad internacional y, por otro, a asegurar buenas relaciones con las grandes potencias así como con los vecinos en Asia. En este marco, los dirigentes de la cuarta generación insisten en una palabra clave en su diplomacia: "equilibrio". Se trata de articular una dirección que, sin abandonar las grandes orientaciones ya fijadas por Deng Xiaoping y Jiang Zemin –el mantenimiento del régimen comunista, la integridad territorial (es decir, la recuperación de Taiwan) y la búsqueda de un mayor prestigio y poder internacional– recoja el impacto de la globalización, del hiperterrorismo y del transformado perfil internacional de China.

Desde los atentados terroristas del 11-S, las ideas chinas sobre su papel internacional dieron un nuevo paso adelante al combinar instrumentos económicos y políticos. Es la emergencia de China como sexta economía y tercera potencia comercial del planeta la que subraya su creciente peso global, al tiempo que añade una dimensión indispensable a su política exterior: la economía. En teoría, Beijing aún no ha abandonado el objetivo de Mao de convertirse en el líder del Tercer Mundo y de fomentar la solidaridad con los países en desarrollo en defensa de un orden multipolar. Sin embargo, los intereses económicos, financieros y energéticos han adquirido mayor importancia en la diplomacia china. Como señaló el primer ministro Wen Jiabao en la universidad de Harvard en diciembre de 2003, toda política exterior cada vez más "se basa en sus propias percepciones del interés nacional y del desarrollo económico". En este sentido, China es particularmente consciente de su dependencia del exterior: de los mercados, inversiones y tecnología, pero también de manera destacada de los recursos energéticos, vitales para su rápido ritmo de crecimiento.

La energía se ha convertido en efecto en una cuestión estratégica de primer orden para los dirigentes chinos (también para los japoneses, surcoreanos e indios). Sólo en 2003 sus importaciones de petróleo aumentaron un 31%. Antes de finales de 2005 sus necesidades se habrán duplicado, pasan-

do de 5,4 a 10,9 millones de barriles/día, mientras que su porcentaje del consumo mundial crecerá del 7,1% al 9,2%. China no tiene más opción que comprar masivamente en el extranjero, pero si ya importa un tercio de lo que consume, al ritmo actual ese grado de dependencia será del 82% en 2030, según las proyecciones de la Agencia Internacional de la Energía. Esas cifras alarman al gobierno chino, consciente de su vulnerabilidad frente a los suministradores extranjeros; aún más cuando cerca de los dos tercios de sus importaciones proceden de Oriente Próximo, y ese petróleo llega a la República Popular por rutas marítimas controladas por la marina norteamericana. A esa inquietud responde fundamentalmente el despliegue diplomático chino en Oriente Próximo, África y América Latina

Los objetivos económicos se suman a una oportunidad estratégica abierta en el contexto de la guerra contra el terrorismo. El giro en las prioridades norteamericanas tras el 11-S y la mayor confianza en sí misma derivada de su propio poder económico y del cambiante equilibrio asiático, condujo a China a la convicción de que había llegado el momento de actuar con "mentalidad de gran potencia" (*daguo xinta*). La mejora en las relaciones entre Washington y Beijing desde 2001 y una menor atención norteamericana hacia Asia desde la invasión de Irak, han permitido el desarrollo de un nuevo enfoque chino sobre la cooperación

"Diluir la percepción de una amenaza china y buscar un contrapeso a la preeminencia norteamericana –para lo que también se requiere compensar la influencia de Japón– son así los dos grandes objetivos de Beijing al hacer avanzar la integración asiática"

económica y la seguridad regional en Asia. Entre los estrategias de la República Popular se ha abierto paso la idea de que el ascenso de China debe ir acompañado por el auge de Asia; de ese modo, el cambio resultante en el equilibrio global de poder

situará a Beijing en una mejor posición internacional. Una de las maneras más eficaces de conseguirlo consiste, como ya se mencionó, en aumentar los intercambios económicos con su periferia. Pero una condición previa es la de mantener la paz regional y reducir la inquietud sobre las consecuencias del creciente poderío chino. El resultado de todo ello es que, como señalaba en 2003 el anuario del ministerio chino de Asuntos Exteriores, por primera vez Beijing tiene una explícita política asiática.

Esta política de buena vecindad es una aplicación del "nuevo concepto de seguridad" formulado por la República Popular desde 1997, que ve en la estabilidad del entorno regional un requisito esencial para el ascenso chino. Pero según enseña la historia, la irrupción de nuevas potencias con frecuencia ha supuesto el hundimiento del orden internacional. China quiere romper esta regla con la adopción de una nueva idea, el "auge pacífico" (*heping jueqi*), puesta en circulación desde 2003 aunque parece haberse reducido su uso en los últimos meses.

Geopolítica - Política

En palabras de Wen, "China debe buscar un entorno global pacífico que le permita desarrollar su economía al tiempo que trata de garantizar la paz mundial a través del desarrollo". Beijing insiste así en que su nueva preeminencia va dirigida a beneficiar simultáneamente a los países vecinos. Al hacer hincapié en sus intenciones pacíficas, China busca calmar la preocupación asiática sobre su influencia. Y al subrayar cómo su crecimiento beneficiará a los países menos desarrollados de Asia, intenta lograr su complicidad.

El "auge pacífico" sirve así como marco conceptual para una red de influencia que los líderes chinos están tejiendo en todas las direcciones de la región. En el Sudeste Asiático ya se han mencionado tanto la creación de un área de libre comercio, como la "asociación estratégica por la paz y la prosperidad" acordada en 2003. En Asia Central, China ha sido la principal impulsora de la Organización sobre Cooperación de Shanghai (OCS), fundada en 2001 y con sede en Beijing. En Asia Meridional, Beijing realiza un importante esfuerzo diplomático destinado a reforzar sus relaciones con la India mientras mantiene su tradicional amistad con Pakistán. En el noreste asiático China también ha mostrado un notable activismo, del que son prueba su papel en la gestión de la crisis nuclear norcoreana y su impulso de ASEAN+3.

Además de desarrollar esta red de relaciones diplomáticas, en la nueva estrategia china pueden distinguirse los elementos de una doctrina que apela a un concepto común de "Asia", que permita la defensa de sus intereses colectivos ante una globalización definida por Estados Unidos. China, que defiende un modelo distinto de interdependencia, cree que la mejor manera de lograrlo consiste en fomentar sutilmente una identidad política asiática a través de una comunidad económica regional.

Implicaciones del regionalismo

Como ya se mencionó anteriormente, una serie de acuerdos económicos están acercando a las distintas naciones de Asia. Más de una docena de áreas bilaterales o subregionales de libre comercio están bajo negociación o ya se han firmado y, en la esfera financiera, además de un marco de colaboración con respecto al intercambio de divisas entre bancos centrales, se discuten un nuevo régimen de tipos de cambio e incluso una moneda común. En una región que carece de organizaciones formales de seguridad, estos acuerdos se han convertido en la mejor expresión de la nueva geopolítica asiática.

Los análisis económicos coinciden en que la liberalización de los intercambios comerciales a escala global o en el contexto del foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) –donde participan Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y una serie de países latinoamericanos– beneficia a los asiáticos más que cualquier bloque constituido sólo por ellos. La mayor parte de las naciones de la región no pueden prescindir del comercio, las inversiones y la tecnología de Occidente. A pesar de esta interdependencia económica, la prioridad política apunta a la construcción de una comunidad asiática. ¿A qué se debe esa aparente contradicción?

La razón tiene que ver con las motivaciones últimas de las iniciativas en curso. Prácticamente todos los países de Asia dependen en una importante medida del comercio global: sus intercambios e inversiones, dentro y fuera de la región,

no han hecho sino crecer, convirtiéndose en una cuestión central en la agenda de los gobiernos. La política económica ha adquirido una dimensión estratégica, al tiempo que –en la era de la globalización– todos tienen un interés directo en la prosperidad de los veci-

nos y muy especialmente en el crecimiento chino. A este efecto de la interdependencia se sumó, a finales de los años noventa, una nueva percepción asiática del sistema económico internacional como consecuencia de la crisis financiera.

El comportamiento reticente de Estados Unidos y del Fondo Monetario Internacional reveló a los gobiernos asiáticos los límites de toda colaboración externa, así como el reducido potencial de la APEC, y les empujó a buscar una mayor autonomía. Aunque fuera a través del contagio y su vulnerabilidad, la crisis mostró hasta qué punto sus economías formaban parte de un espacio común. El reforzamiento de su competitividad y la prevención de una nueva crisis no dejaban otra opción que la de una mayor integración. 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.

Para responder a esos desafíos, los líderes de China, Japón y Corea del Sur llegaron a la conclusión de que resultaba necesario algún mecanismo regional. Los tres debían desarrollar un vínculo institucional para su cooperación económica, pero no se les escapaba que sus crecientes relaciones comerciales y de inversión con los países del Sudeste Asiático les obligaba a preocuparse igualmente por estos

"El "auge pacífico" sirve como marco conceptual para una red de influencia que los líderes chinos están tejiendo en todas las direcciones de la región (...) En la nueva estrategia china pueden distinguirse los elementos de una doctrina que apela a un concepto común de "Asia"

últimos. Los miembros de la ASEAN, 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 de China, la mejor manera de evitar una nueva crisis en el futuro. La respuesta del nordeste y sudeste de la región 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 (aunque ambas subregiones ya se habían reunido conjuntamente en 1995 para preparar la primera cumbre Europa-Asia, ASEM), 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 Beijing se haya comprometido con el proyecto refuerza aún más este salto cualitativo en la redefinición del continente, al menos tanto como el cambio de orientación de la política comercial japonesa, que de un enfoque globalista centrado en el GATT y luego en la OMC se ha reorientado también en una dirección regionalista.

Desde un punto de vista formal puede parecer que no se ha conseguido mucho, más allá de la iniciativa de Chiangmai de 2000 sobre cooperación de los bancos centrales. El entusiasmo por los acuerdos bilaterales de libre comercio, por otra parte, es visto 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 política: a través de ASEAN+3, las naciones asiáticas tratan de reforzar su capacidad negociadora con respecto a Estados Unidos 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 liberalizadas; y responder al ascenso de China.

Los gobiernos asiáticos han encontrado así un instrumento que, además de reafirmar su conciencia colectiva, promoverá sus objetivos estratégicos y económicos a largo plazo. Los beneficios tangibles son aún escasos, pero el proceso es casi tan importante como los resultados. Cuanto más comercien los asiáticos entre sí, inviertan entre ellos, discutan sus intereses comunes, intercambien información y gestionen sus economías sobre la base de normas y reglas compartidas, más probable será que la paz, la estabilidad y la democracia se extiendan en la región. La cooperación facilita la confianza y reduce las tensiones, sustituyendo la confrontación por el compromiso. Al mismo tiempo, las nuevas estructuras ofrecen a los dirigentes asiáticos una mayor capacidad

para afrontar problemas transnacionales como el terrorismo, el crimen organizado o el medio ambiente.

Quizá el proceso no conduzca a un bloque excluyente, puesto que la región sigue necesitando a países terceros. Pero los hábitos de cooperación que se están desarrollando crean 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 nordeste y sudeste asiáticos continuarán estrechándose a medida que el proce-

“A finales de los años noventa [surgió] una nueva percepción asiática del sistema económico internacional como consecuencia de la crisis financiera [que evidenció] hasta qué punto sus economías formaban parte de un espacio común”

so avance en su institucionalización, China mantenga su activa diplomacia económica, Japón confirme su opción por el regionalismo y la India se integre con el resto de Asia. ASEAN+3 es pues el núcleo de una emergente identidad política asiática,

con el potencial de alterar el equilibrio global de poder. El éxito de la operación queda sujeto no obstante a la superación de las amenazas a la estabilidad y seguridad regional.

Seguridad: ¿más allá del bilateralismo?

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 crea nuevas presiones sobre las sociedades y los gobiernos. Se mantienen por otra parte conflictos heredados de la Guerra Fría (Taiwan y la península coreana) y de la partición del subcontinente indio (Cachemira). El terrorismo y otras amenazas transnacionales ponen a prueba la capacidad de los estados, a la vez que el reforzamiento de las capacidades militares de las nuevas potencias altera el equilibrio estratégico. La propia evolución de China es una incógnita para la seguridad regional.

Las relaciones internacionales en Asia conocen no obstante su mayor estabilidad desde la segunda guerra mundial. Las líneas de separación ideológica de otras épocas ya no dividen al continente, y la sustitución de las preocupaciones geopolíticas tradicionales por la nueva agenda de seguridad conduce a la cooperación más que a la rivalidad: la interdependencia es una realidad que ha creado intereses compartidos y reforzado los instrumentos de diálogo tanto a escala bilateral como regional. Sin embargo, también existen otras fuerzas que están transformando la seguridad asiática y cuyos efectos resultan cuando menos inciertos:

- *Terrorismo y separatismo.* En el Sudeste Asiático (y en Asia Central), amenazas no convencionales como el

Geopolítica - Política

terrorismo, movimientos secesionistas y el crimen organizado constituyen la prioridad en este terreno. Grupos separatistas hacen frente desde hace años a los gobiernos de países como Filipinas, donde las autoridades luchan contra movimientos islámicos en el sur del archipiélago; o en Indonesia, donde se ha recurrido a la fuerza para evitar la secesión de Aceh en el norte de Sumatra, precisamente cerca del epicentro del maremoto del pasado diciembre. Pero a estos hechos hay que añadir la actividad terrorista, vinculada a una red en cuyo centro se encuentra la Jemaah Islamiyah, organización ligada a Al-Qaeda y responsable –entre otros– del atentado de Bali en 2002. La lucha contra el terrorismo ha propiciado un mayor acercamiento de los países de la ASEAN en el campo de la seguridad, dado una poderosa razón de ser a la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) y 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 y la 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. La combinación de esas capacidades militares, el auge del radicalismo islamista en el sudeste de la región, además de las desigualdades económicas y diversos conflictos internos, hacen de Asia una región potencialmente inestable. 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, Taiwan). 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 Pyongyang pueden acelerar la dinámica de proliferación. Una consecuencia de todo ello es la atención prestada por Estados Unidos, Japón y Taiwan al desarrollo de un sistema de defensa antimisiles que, a su vez, podría aumentar más que frenar el fenómeno de la proliferación.
- **Energía y recursos.** El rápido crecimiento económico de las tres últimas décadas ha acentuado asimismo la competencia por recursos naturales. Como demuestra el aumento en los precios del petróleo, el crecimiento demográfico y la expansión económica supondrán mayores demandas de recursos escasos. Con las 4/5 partes de

reservas de petróleo situadas en regiones políticamente inestables, esa competencia por los recursos puede ser una nueva fuente de conflictos. Para China, Japón, Corea del Sur y la India, grandes países consumidores, los recursos energéticos se han convertido en asunto central de su política de seguridad. El aspecto positivo es que, al tratarse de un problema compartido, se discuten diversas iniciativas que permitan buscar soluciones para el conjunto de Asia.

- **Nacionalismo.** El nacionalismo es una fuerza al alza en toda la región, aunque en cada caso se deba a razones distintas. Puede ser la alternativa o el sustituto de ideologías desacreditadas o manifestación de un resentimiento contra 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, la India, o también China). Pero es el cambio en las relaciones de poder como consecuencia del fin de la Guerra Fría y del desarrollo económico el que ha desatado el fenómeno y hacen de él un factor crucial en las relaciones internacionales de la región durante las próximas décadas. Japón, como respuesta a su 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 de siglo y medio, quiere confirmar su destino como la potencia preeminente en Asia. Algo parecido podría decirse de la India, claro ganador en desarrollo político y económico con respecto a Pakistán. Un enfoque multilateral de la seguridad regional puede contribuir a mitigar los efectos externos del nacionalismo, pero es innegable que éste crea un potencial de desconfianza y de errores de percepción con respecto a las intenciones de los demás.

“ Un enfoque multilateral de la seguridad regional puede contribuir a mitigar los efectos externos del nacionalismo, pero es innegable que éste crea un potencial de desconfianza y de errores de percepción [que] hacen de él un factor crucial en las relaciones internacionales de la región durante las próximas décadas ”

Además de estos elementos, no han desaparecido una serie de conflictos interestatales como los que enfrentan a China y Taiwan, separan a las dos Coreas o a India y Pakistán. Por lo que se refiere a estos dos últimos países, la actividad terrorista en Cachemira estuvo a punto de provocar una nueva guerra en 2002. Desde mayo de 2003 se abrió, sin embargo, un nuevo proceso que ha conducido hasta el día de hoy a las mejores circunstancias en mucho tiempo para lograr algún avance. Tras las fallidas cumbres de Lahore en 1999 y de Agra en 2001, Islamabad aceptó hace dos años el “tercer y último” esfuerzo por la paz anunciado por el entonces primer ministro indio, Atal Bihari Vajpayee. Tras el cambio de gobierno en Delhi en

2004 se ha mantenido el proceso diplomático, aunque la desconfianza de las partes y sus distintas perspectivas sobre el ritmo y contenido de las negociaciones permanecen enraizadas.

Pero es el nordeste asiático la subregión más relevante por su impacto sobre el equilibrio estratégico del continente.

Además de los problemas de Taiwan y de Corea del Norte, es aquí donde se entrecruzan los intereses de las grandes potencias del planeta (Estados Unidos, Rusia, China y Japón) y donde, por primera vez en más de un siglo, China y Japón se encuentran simultáneamente en posi-

ción ascendente. Al contrario que en Europa, la seguridad asiática no depende de instituciones multilaterales: es Estados Unidos quien la garantiza a través de sus alianzas con Japón y con Corea del Sur. Desde Washington se piensa que mientras mantenga su papel preeminente como garante de la estabilidad en Asia, ningún estado estará dispuesto a modificar el status quo. Sin embargo, los aliados de Estados Unidos, aunque desean mantener una estrecha colaboración con las fuerzas norteamericanas, aspiran al desarrollo de sus propias capacidades militares y objetivos políticos. Es inevitable que Japón –donde se discute la reforma de la Constitución– y Corea del Sur –donde una sociedad joven culpa a Washington de una excesiva beligerancia hacia Pyongyang– asuman progresivamente una mayor responsabilidad con respecto a la defensa de sus territorios.

Ello no es contradictorio con el hecho de que todos los actores asiáticos reconocen que Estados Unidos tiene intereses estratégicos globales y unos activos militares con los que no puede competir ningún otro estado, ni siquiera una alianza. Son conscientes, además, de que la presencia norteamericana (100.000 hombres) es esencial para su estabilidad y seguridad. Más aún: la guerra contra el terrorismo ha hecho que las potencias asiáticas –China, Japón, India, Rusia y también la ASEAN– reorienten sus estrategias nacionales para mejorar sus relaciones con Estados Unidos. El resultado es una atenuación de las rivalidades entre Estados Unidos y China, al tiempo que ha modificado el marco de las relaciones entre China y Japón e incluso entre China y la India. La política asiática de Washington ha pasado del marco de la Guerra Fría al contexto de la lucha antiterrorista, pero –con su atención volcada en Irak y Oriente Próximo– aún no se ha realizado una reflexión estratégica a largo plazo sobre la transformación estructural de Asia que impulsan el ascenso de China y el dinamismo de la cooperación regional.

La cuestión central para Washington es si buscar una nueva estructura de seguridad que sustituya a su red de alianzas

bilaterales en la región. Un marco multilateral ofrece una serie de innegables ventajas, tanto a Estados Unidos como a los países asiáticos, al permitir un mayor papel de seguridad a Japón sin provocar la inquietud de sus vecinos, aislar diplomáticamente a Corea del Norte o, sobre todo, integrar a China en un orden regional de seguridad. Pero no está claro si esa nueva arquitectura consistirá en un concierto del que

“ [Desde Washington] aún no se ha realizado una reflexión estratégica a largo plazo sobre la transformación estructural de Asia (...) La cuestión central es si buscar una nueva estructura de seguridad [multilateral] que sustituya a su red de alianzas bilaterales en la región”

formarían parte Estados Unidos (y Rusia), o se trataría más bien de un foro estrictamente asiático. Este último, que completaría y reforzaría el proceso de ASEAN+3, es probablemente el objetivo de Beijing; sin embargo, Washington se resistiría a su exclusión. La respuesta a ese

interrogante dependerá en buena medida de la evolución de los dos conflictos –Taiwan y Corea del Norte– que determinarán el futuro orden regional.

Aunque las relaciones entre Estados Unidos y China han mejorado sustancialmente desde el 11-S, Taiwan sigue siendo un importante obstáculo. La interdependencia económica entre ambos lados del estrecho ha crecido de manera espectacular, y es un aspecto muy positivo de cara a la futura resolución del problema, pero la situación política ha empeorado. La razón no es otra que la imposibilidad de mantener el status quo: por un lado, Taiwan es el principal objetivo del esfuerzo de modernización militar de una China en ascenso; por otro, la democratización de la isla ha creado una fuerte identidad nacional taiwanesa. La consolidación de esta última lleva a Beijing a endurecer su posición militar con respecto a Taipei, en un círculo vicioso que también complica la actitud de Estados Unidos, atrapado en una relación triangular crecientemente compleja.

Por lo que se refiere a Corea del Norte, la última crisis nuclear es –como ya se mencionó– el objeto de un proceso diplomático a seis bandas, inaugurado en Beijing en la primavera de 2003. La suspensión de la cuarta ronda, prevista para septiembre de 2004, fue el primer aviso de que la ausencia de avances sustanciales pudiera agotar en sí mismo el proceso. Hasta entonces las negociaciones revelaron una 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. Pero del mismo modo que es difícil pensar que Pyongyang vaya a renunciar a su armamento nuclear, numerosos analistas dudan que Estados Unidos confíe sinceramente en un acuerdo diplomático. Algunos miembros de la administración Bush no creen en otra solución que un cambio de régimen, pero la falta de opciones militares y la presión de

China, Japón y Corea del Sur impusieron el actual marco de diálogo a Washington como la mejor alternativa de presión sobre el régimen de Kim Jong Il.

El anuncio hecho por Pyongyang en febrero de 2005 de que suspendía indefinidamente su participación en el proceso, coincidía con la percepción del agotamiento de la fórmula. Las conversaciones no deben darse todavía por muertas, sin embargo. Puede ser una típica táctica dilatoria norcoreana; o también, por el contrario, el comienzo de una escalada de la tensión. Pero el esfuerzo diplomático desplegado por Beijing y la dinámica abierta por las conversaciones han inaugurado en cualquier caso una nueva fase en la seguridad regional. Durante los últimos meses parecía abrirse paso un consenso sobre la institucionalización de las negociaciones en un organismo permanente de seguridad, siempre que se llegara al desarme de Pyongyang. Después del último anuncio norcoreano hay que preguntarse si es posible que las otras cinco partes creen esa organización aun cuando no se resuelva la cuestión nuclear. La decisión depende en gran medida de Washington.

De formalizarse ese organismo permanente, el nuevo diálogo de seguridad tendrá que establecer un vínculo con la ASEAN y con ASEAN+3, integrando los procesos existentes en una más amplia arquitectura de seguridad asiática. Toda una serie de factores empujan en esa dirección: las presiones sobre la alianza Estados Unidos-Corea del Sur, la "normalización" japonesa, la modernización militar china, el problema de la proliferación en la región además claro está de la coexistencia con una Corea del Norte nuclear (y de la gestión de una transición política interna en este último país). Una estructura multilateral –que completaría, pero no tendría por qué sustituir a la red de alianzas bilaterales con Estados Unidos– no sólo permitiría responder de manera coordinada a esos nuevos desafíos, sino que se desarrollaría en paralelo a la integración que se está produciendo en la esfera económica.

Hacia una nueva Asia

La mayor interdependencia económica asiática y la creciente convergencia en la percepción de los problemas de segu-

ridad de la región –con los matices señalados– están acercando a países heterogéneos, con distintos niveles de desarrollo y sistemas políticos diversos. Son sus propias prioridades internas, económicas o políticas, las que impulsan la cooperación regional, pero el efecto es el de relajar las tensiones y desconfianzas recíprocas, haciendo que surja una progresiva "identidad" asiática.

Sin que pueda negarse la importancia de los muchos 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 y la India han puesto en marcha una revolución que transformará Asia y el mundo. Sobre la base de ASEAN+3, surgirá en los próximos años una comunidad económica asiática más integrada formalmente, que podría servir también como núcleo de una nueva arquitectura de seguridad. La apuesta consiste en que el futuro de Asia no sea el de una región dividida por extraños, como durante el último siglo y medio, sino un orden definido por los propios asiáticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGER, Mark T. The battle for Asia. From decolonization to globalization. Londres: Routledge Curzon, 2004.

KOKUBUN Ryosei y WANG Jisi, eds. The rise of China and a changing east Asian order. Tokio: Japan Center for International Exchange, 2004.

LINCOLN, Edward J. East Asian economic regionalism. Washington: The Brookings Institution Press, 2004.

PEMPEL, T. J., ed. Remapping East Asia. The construction of a region. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

ROZMAN, Gilbert. Northeast Asia's stunted regionalism. Bilateral distrust in the shadow of globalization. Nueva York: Cambridge University Press, 2004.