

La política de Washington en Asia es mejor de lo que suena pero, ¿puede mantenerse?

Ralph A. Cossa

Presidente del Foro del Pacífico del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS)

Alguien dijo una vez que “la música de Wagner es mejor de lo que suena”. Mi tesis es que lo mismo podría decirse de la política de la Administración Bush en Asia Oriental. El año pasado –y a lo largo de los últimos cuatro años– las relaciones de Washington con sus vecinos del Pacífico asiático, con dos excepciones significativas, no dejaron de mejorar y, en la actualidad, se han convertido en general en relaciones estables. Incluso en Corea del Norte, cuya situación dista todavía de ser halagüeña, es más esperanzadora ahora que al inicio de la crisis actual, a finales de 2002 e inicios de 2003, cuando Washington intentaba propiciar el consenso mientras los demás miembros de lo que hoy se conoce como las “Negociaciones a Seis Bandas” discutían sobre quién era menos razonable, si Kim Jong Il o George W. Bush.

Entretanto, Japón y Estados Unidos declaran a menudo que las relaciones entre ambos son ahora “mejores que nunca”, lo que se refleja en la decisión, valiente desde un punto de vista político, que tomó este año el primer ministro Junichiro Koizumi de desplegar tropas japonesas en suelo extranjero por primera vez desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. También se afirma con frecuencia (sobre todo en Washington) que son “mejores que nunca” las relaciones sino-norteamericanas a pesar de haber comenzado con muy mal pie debido a la campaña electoral de Bush del año 2000 en que describía a China como “rival estratégico”. Las relaciones de Washington con todos los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), salvo con una excepción, se han mantenido estables o han mejorado, en gran parte gracias al florecimiento de la democracia en la región. Incluso se puede sostener que las relaciones con Birmania (Myanmar), aunque pésimas, no son peores que en el pasado.

En la parte negativa, encontramos un ligero menoscabo de las relaciones entre Taipei y Washington; este deterioro

se remonta principalmente a primeros de año, cuando la encendida campaña política de las elecciones presidenciales de Taiwan despertó serias dudas sobre las intenciones y la fiabilidad del presidente taiwanés Chen Shui-bian. Aunque las relaciones entre ambos países quedaron

muy perjudicadas, la situación se ha normalizado y Taiwan sigue siendo hoy, un comodín para Washington. Más grave es, sin embargo, el acusado deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y la República de Corea, no sólo por las consecuencias que pueda tener ante la posibilidad de hallar una pronta solución a la crisis nuclear de la

península provocada por Corea del Norte, sino también para la futura estabilidad de la región. Las tentativas norteamericanas de modificar su presencia militar en Asia, como parte de su Plan de Reajuste Global, aunque bien-intencionadas, han aumentado la inquietud entre los aliados de Washington y sobre todo de Corea del Sur, donde el repliegue y la reubicación de tropas han despertado recelo sobre los motivos de Washington y su compromiso con Asia Oriental.

Finalmente, cabe decir que, en Asia, la política exterior de Estados Unidos no sólo se critica por la actuación norteamericana en territorio asiático; se suele ir más allá: se acusa a los Estados Unidos de unilateralidad, arrogancia, mano dura, de recurrir a ataques preventivos y otras actitudes similares, relacionadas más bien con la política mundial de Estados Unidos y con su comportamiento fuera de Asia (en particular, en Oriente Medio).

Cuando se habla sólo de las políticas desarrolladas en Asia Oriental, reina mucha más armonía, aunque sigue habiendo abundantes sombras. En este artículo, repasaré brevemente la política norteamericana en Asia Oriental destacando los acontecimientos más importantes del último año y algunos de los retos que deberá asumir la Administración Bush en Asia en esta segunda legislatura que acaba de empezar.

“ En Asia, la política exterior de Estados Unidos no sólo se critica por la actuación norteamericana en territorio asiático; se suele ir más allá: se acusa a los Estados Unidos de unilateralidad, arrogancia, mano dura, de recurrir a ataques preventivos y otras actitudes similares, relacionadas más bien con la política mundial de Estados Unidos y con su comportamiento fuera de Asia”

Península coreana: acuerdos sobre la mesa pero, ¿y sobre el terreno?

Uno de los grandes logros de la Administración Bush en Asia Oriental ha sido su habilidad para construir un marco multilateral que permita gestionar la crisis nuclear de Corea del Norte, una negociación a seis bandas que en el futuro podría servir de base para aumentar la cooperación regional en políticas de seguridad. Mi propósito no es dulcificar la gestión de la crisis realizada por la Administración Bush, pues no hay duda de que las cosas se podrían haber hecho mejor: la Administración Bush tardó demasiado en poner una oferta sobre la mesa y, en otoño, el proceso de negociación a seis bandas se estancó; Pyongyang lo postergó, supuestamente, con la esperanza de que se produjera un "cambio de régimen" en Washington. De todas formas, no debemos olvidar que tratar con Corea del Norte nunca es fácil y que no existen soluciones redondas. Lo que se debe intentar es hallar la solución "menos mala". Mientras prosigue la difícil búsqueda, existe una parte positiva: la realidad de un foro oficial en el que participan Pyongyang, Washington, Seúl, Tokio, Beijing y Moscú, y en el que todas las partes (incluida la República Popular Democrática de Corea) sostienen tener como objetivo la desnuclearización de la península coreana.

A mediados de año hubo varios motivos para moderar el optimismo. En la segunda sesión plenaria de la ronda de negociaciones a seis bandas de febrero de 2004, las partes acordaron crear grupos de trabajo que prepararan el terreno para seguir celebrando reuniones plenarias de más alto nivel. La primera sesión de trabajo tuvo lugar en Beijing a mediados de mayo, con vistas a que cada parte tuviera oportunidad de aclarar su postura y empezar a "estudiar cómo estructurar una solución, que debería comportar acciones concretas por parte de Corea del Norte y la adopción coordinada de las medidas correspondientes por las demás partes". Este enfoque confirma la predisposición de Washington –pese a sus reticencias anteriores– a aceptar una estrategia gradual para intentar resolver la crisis, tal y como había propuesto Seúl con anterioridad.

La segunda sesión del grupo de trabajo se celebró a mediados de junio, e inmediatamente le siguió una tercera, entre el 23 y el 26 de junio. Según declaró el presidente al final de estas reuniones consecutivas las partes habían mantenido "conversaciones constructivas, pragmáticas y sustanciales" en las que "reafirmaban su compromiso con el objetivo de desnuclearizar la península coreana e insistían en la necesi-

dad de dar, cuanto antes, los primeros pasos para conseguirlo". No se produjo ningún avance, pero lo que resulta más perturbador es que Pyongyang volvió a negar que tenía en marcha un programa clandestino para fabricar uranio altamente enriquecido (HEU, de sus siglas en inglés). Sin embargo, teniendo en cuenta cómo habían ido las anteriores reuniones en las que lo máximo que se lograba acordar era la fecha del siguiente encuentro, el hecho de que tanto Washington como Pyongyang hubieran puesto propuestas serias sobre la mesa ya resultaba, de por sí, alentador.

Se dice que Washington, por su parte, presentó una propuesta detallada de siete páginas en la que establecía qué pasos concretos debía dar Corea del Norte para desmantelar su programa de armas nucleares y, lo que es más importante, qué concesiones estaban dispuestos a hacer Washington y sus aliados a cambio, incluidas garantías de seguridad e incentivos económicos (nadie se atreve a llamarlos "recompensas"). Aunque gran parte de lo propuesto ya se había dicho antes, esta vez se exponía con mayor claridad y, al parecer, en términos más suaves. "En principio" todos acordaron celebrar otra ronda de reuniones de trabajo

y una cuarta sesión plenaria antes de que acabara el mes de septiembre de 2004. Lamentablemente, Pyongyang volvió a demostrar que los acuerdos alcanzados "en principio" valían tanto o tan poco como los principios de quienes alcanzaban esos acuerdos. Aunque justificó su ausencia en la mesa de negociaciones alegando motivos diversos, la mayoría cree que Pyongyang había decidido esperar al resultado de las elecciones presidenciales norteamericanas de noviembre antes de proseguir con las negociaciones, debido a la persistente insistencia de la Administración Bush en que se produjera un "desmantelamiento completo, comprobable e irreversible" de todos los programas de armas nucleares de Corea del Norte (la posición llamada CVID, por *Complete, Verifiable, and Irreversible Dismantlement*).

Ahora que ya se han celebrado las elecciones presidenciales en EEUU, cabe la esperanza de que se reemprenden las negociaciones. Corea del Norte parece retractarse de su anterior insistencia en mantener negociaciones estrictamente bilaterales y Washington sigue diciendo estar dispuesto a ofrecer garantías de seguridad y ayuda económica a cambio de la interrupción de los programas de energía nuclear en el norte. Por otro lado, Washington ha dejado de utilizar la expresión "desmantelamiento completo, comprobable e irreversible" aunque insiste –con acierto, en mi opinión– en que cualquier acuerdo al que se llegue debe contemplar dichas condiciones.

"Uno de los grandes logros de la Administración Bush en Asia Oriental ha sido su habilidad para construir un marco multilateral que permita gestionar la crisis nuclear de Corea del Norte (...) no hay duda de que las cosas se podrían haber hecho mejor (...) [aunque] no debemos olvidar que tratar con Corea del Norte nunca es fácil y que no existen soluciones redondas"

La política de Washington en Asia es mejor de lo que suena pero, ¿puede mantenerse?

Desde el punto de vista de Washington, el principal impedimento para avanzar sigue siendo la negativa de Corea del Norte a admitir que tiene un programa de HEU pese a la ingente cantidad de pruebas disponibles, incluida la confesión pública de A. K. Khan, ingeniero nuclear pakistání implicado en la proliferación de armas nucleares; y la suya propia en octubre de 2002, de la que se ha retractado y que desató la crisis. Washington sigue insistiendo en que deben interrumpirse (y después desmantelarse) tanto el programa clandestino de uranio enriquecido de Pyongyang como el reprocesamiento de plutonio que se sabe que está llevando a cabo. La Administración Bush no puede ceder en este punto:

hacer ahora la vista gorda ante el programa de HEU sería incluso peor que "premiar el mal comportamiento"; significaría que la crisis fue innecesaria desde el primer momento. Pasar por alto la principal indiscreción de Pyongyang garantizaría, sin duda, futuras crisis, incluso aunque esta quedara aplacada temporalmente.

Ahora bien, ¿puede Corea del Norte retractarse y aun así salvar la cara? La historia dice que sí. Tras negarlo durante décadas, Pyongyang confesó de pronto que había secuestrado a ciudadanos japoneses: "descubrió" que algunos elementos indeseables del servicio de inteligencia lo habían hecho a espaldas del Gobierno central. Este tipo de defensa, basada en una "negativa inverosímil", fue utilizada más tarde por Islamabad cuando, para su supuesta sorpresa y desconsuelo, reveló que el padre de su bomba había montado un supermercado nuclear que vendía tecnología y componentes nucleares a cualquier postor (Pyongyang incluido). Quizá algún día Pyongyang nos descubra a un "A. K. Kim" entre los coreanos para que podamos, por fin, avanzar hacia la resolución del problema.

Puede que, sin darse cuenta, Seúl haya sentado un precedente y ofrecido un buen ejemplo a Pyongyang al revelar este verano que, hace cuatro años, varios científicos de la República de Corea habían realizado experimentos de enriquecimiento de uranio por su propia cuenta y sin el consentimiento del Gobierno. En un encomiable esfuerzo por mostrar (confesadamente tarde) transparencia en los asuntos nucleares, Seúl también admitió que se habían realizado pequeños experimentos con plutonio en 1982. Si se puede culpar a unos científicos renegados por las transgresiones de Seúl, también se podría descubrir a un grupo similar de "renegados" en el norte. Mediante una buena diplomacia (y el deseo de las partes de desbloquear la situación) se podría aceptar casi cualquier excusa que pusiera Corea del Norte si con ello se lograra que Pyongyang revelara finalmente sus programas de uranio y plutonio.

Tokio, hombro con hombro con Washington

La crisis nuclear de Corea del Norte ha servido para acercar todavía más a Washington y Tokio. Este último ha defendido siempre la línea dura con Corea del Norte, no sólo por encontrarse en el radio de alcance de los cada vez más numerosos misiles de Corea del Norte (que muchos temen que cuente con armas nucleares, químicas y biológicas), sino también por la carga emocional que supusieron los secuestros. Tal y como se ha mencionado antes, en 2002 Corea del Norte reconoció, tras negarlo durante años, que había secuestrado a ciudadanos japoneses en la década de los ochenta. Varios sobrevivieron y

podieron volver a Japón de visita, aunque se obligó a los hijos a permanecer en Pyongyang. El primer ministro Koizumi consiguió, negociando personalmente, que las familias volvieran a sus casas en 2004, pero todavía quedan muchas preguntas sin respuesta como, por ejemplo, qué fue de las personas que supuestamente murieron en cautiverio. Washington se ha mantenido firme a favor de las reivindicaciones de Tokio de que se revele toda la historia de los secuestros, de la misma manera que el primer ministro Koizumi ha respaldado al presidente Bush en su insistencia en que Pyongyang ponga fin a sus programas de armas nucleares.

El problema nuclear de Corea del Norte ha permitido al primer ministro Koizumi apoyar y participar en el programa de misiles de defensa de Washington más abiertamente; también ha aumentado la conciencia militar de Japón, hasta el punto de que muchos verían ahora con mejores ojos que Japón adoptase un papel más activo en la seguridad regional e incluso en la mundial, para deleite de Washington (y del primer ministro Koizumi). La manifestación más evidente (y polémica) de este cambio fue la predisposición de Koizumi a enviar tropas de paz para ayudar en la reconstrucción de Irak en 2004. Sin embargo, la situación dista mucho de haberse estabilizado en Irak, y la posibilidad de que los soldados mueran o entren en combate ha aumentado. Hasta ahora, Koizumi ha podido contener la tormenta política: su coalición renovó su mayoría en la cámara alta de la Dieta en las elecciones de julio (tal y como habían hecho en la cámara baja el mes de noviembre anterior), pese a la considerable subida del principal partido de la oposición, el Partido Demócrata.

El sólido respaldo del primer ministro Koizumi a la política de Bush en Corea del Norte e Irak ha dado lugar a lo que ambas partes califican como las mejores relaciones bilaterales que hayan mantenido en años, tal vez nunca. Esta buena sintonía ha permitido pasar página a sus incesantes discrepancias sobre el ritmo y el alcance con que Japón debía

"El sólido respaldo del primer ministro Koizumi a la política de Bush en Corea del Norte e Irak ha dado lugar a lo que ambas partes califican como las mejores relaciones bilaterales que hayan mantenido en años"

Geopolítica - Política

emprender sus reformas económicas. La relación ha pasado de basarse en “atacar a Japón” o “aprobar a Japón” a “Japón supera expectativas”, y es que Tokio cumple o supera las expectativas de Washington incluso ahora que se debate si se precisa revisar o reinterpretar la Constitución para que Japón pueda convertirse en un país todavía más “normal”. El peligro de superar las expectativas de un aliado radica, por supuesto, en poner enseguida el listón demasiado alto: dando pasos a un ritmo que puede que después no se pueda mantener, se abona el terreno de la decepción.

China: ¿mediador leal?

Como ya he apuntado antes, de las relaciones sino-norteamericanas también se dice con frecuencia que son “mejores que nunca” (sobre todo en Washington), a pesar de haber comenzado con muy mal pie debido a la campaña de Bush del año 2000 en que describía a China como “rival estratégico” y a la rápida decisión de ofrecer a Taipei una cantidad de municiones sin precedentes. La colisión aérea entre un caza chino y un avión de reconocimiento de EEUU en abril de 2001 empeoró las cosas, al igual que la posterior afirmación del presidente Bush de que estaba dispuesto a “hacer lo que fuera necesario” para ayudar a Taiwan a defenderse de cualquier ataque injustificado de la República Popular China (RPCh). La cooperación en la guerra contra el terrorismo iniciada a raíz de los atentados terroristas del 11-S contra Estados Unidos contribuyó a transformar la relación; también ayudó la predisposición de la “cuarta generación” de dirigentes chinos a participar más activamente en el conflicto nuclear de Corea del Norte.

Sin embargo, no hay que olvidar que, antes de que sucedieran estos acontecimientos, la Administración Bush había tomado ya la decisión estratégica de construir una “relación constructiva, pacífica y basada en la cooperación” con Beijing. Si bien la batalla librada entre “internacionalistas” y “neoconservadores” dentro de la Administración Bush no ha dado muy buenos resultados en otras zonas del mundo, en la definición de las relaciones de Estados Unidos con China no cabe duda de que los internacionalistas se proclamaron vencedores. En su Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, criticada por su breve referencia al derecho de ataque preventivo (en caso de ataque inminente por adversarios que posean armas de destrucción masiva), Estados Unidos también destacaba la necesidad de que las grandes potencias cooperasen para superar el fin de la Guerra Fría y el 11-S; además, identificaba sin ambages a China como

**“ Si bien la batalla librada entre
“ internacionalistas ” y “ neoconservadores ”
dentro de la Administración Bush no
ha dado muy buenos resultados en otras
zonas del mundo, en la definición de las
relaciones de Estados Unidos con China no
cabe duda de que los internacionalistas se
proclamaron vencedores ”**

parte de la solución, y no como parte del problema. El conocido como “equipo azul”¹ de opositores a China ha mantenido un extraño silencio sobre esta cuestión en los últimos años, aunque no me extrañaría que estuviera más que dispuesto a resucitar si se le presentara la ocasión.

Bajo la presidencia de Hu Jintao, China desempeña ahora el papel de mediador leal entre Washington y Pyongyang, organizando y acogiendo las negociaciones a seis bandas y actuando como intermediario. No está claro si la implicación de Beijing obedece a las acciones emprendidas por Corea del Norte en contra de los intereses chinos (y de la estabilidad regional), al deseo de los nuevos dirigentes chinos de desempeñar un papel más activo en la geopolítica regional, o a ambos motivos (que es lo más probable). La destacada ayuda de China en la gestión de la crisis y su respaldo al enfoque multilateral propiciado por Washington (un respaldo tardío pero aun así aparentemente auténtico) han contribuido a mejorar las relaciones entre Washington y Beijing. La cooperación en la guerra contra el terrorismo también ha ayudado indudablemente –China tiene sus propios problemas con el terrorismo islámico en las provincias occidentales–.

Sin embargo, la preocupación mutua y la coincidencia de intereses a corto plazo en su relación con Corea del Norte parecen haber pesado más a la hora de acercarse a ambos países de lo que la mayoría habría pensado; también han servido para mitigar la decepción de Washington ante las objeciones planteadas por China a numerosos aspectos de la guerra antiterrorista norteamericana, en particular en lo que afecta a Irak. El hecho de que otros países, incluidos algunos aliados europeos, hayan cooperado menos también ha contribuido a quitar leña al fuego con Beijing.

gar la decepción de Washington ante las objeciones planteadas por China a numerosos aspectos de la guerra antiterrorista norteamericana, en particular en lo que afecta a Irak. El hecho de que otros países, incluidos algunos aliados europeos, hayan cooperado menos también ha contribuido a quitar leña al fuego con Beijing.

Sin embargo, todavía es posible que el conflicto coreano se convierta en un arma de doble filo. Si algo ha avanzado más rápido que la cooperación entre China y Estados Unidos en Corea del Norte, han sido las expectativas de Washington respecto a la capacidad que tiene China de convencer u obligar a Pyongyang a atender a razones. En el futuro, esto podría hacer que Estados Unidos se decepcionara si China no cumpliera sus expectativas o pareciera acercarse más a sus aliados “de uña y carne” de Pyongyang que hacia ese nuevo “socio diplomático” que recientemente ha encontrado en Washington. La estrecha cooperación actual podría disolverse rápidamente en cuanto Corea del Norte diera un paso en falso (si llevara a cabo pruebas nucleares o fuera descubierta exportando material fisible, por ejemplo), lo que llevaría a Washington a exigir una política más dura, como la imposición de sanciones por decisión del Consejo

La política de Washington en Asia es mejor de lo que suena pero, ¿puede mantenerse?

de Seguridad de las Naciones Unidas. Cualquier intento por parte de China de proteger a Corea del Norte en ese supuesto (vetando decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre el conflicto nuclear de Corea del Norte, como ha hecho en el pasado) resucitaría sin duda al “equipo azul” y dirigiría la atención de los neoconservadores hacia China.

Por tanto, según cómo evolucione la crisis nuclear en la península coreana las actuales buenas relaciones que mantienen Beijing y Washington se podrán consolidar o desestabilizar; por ahora ninguna de estas hipótesis puede ser descartada. Mientras tanto, las conversaciones a seis bandas abren una posible vía para que en el nordeste asiático se establezca una cooperación multilateral más institucionalizada una vez se solucione por la vía pacífica, si se soluciona, la crisis nuclear provocada por Corea del Norte. Washington sigue dispuesto a escuchar la sugerencia de Seúl y Tokio, y ahora incluso de Beijing, de que este foro se convierta algún día en los cimientos de una Organización para la Seguridad en el Nordeste Asiático. De hecho, probablemente se necesitará un foro más institucionalizado para aplicar cualquier acuerdo tipo al que se llegue, tanto para velar por su cumplimiento como para hacer efectivas las garantías de seguridad multilaterales y los probables incentivos económicos graduales que contenga.

Taiwan: el eterno comodín

Taiwan ha seguido de cerca –y con nervios– la evolución de la crisis nuclear, y su inquietud se ha debido principalmente al creciente acercamiento entre Washington y Beijing. Para quienes las relaciones de Washington con China y Taiwan se basan en un juego de suma cero –y a veces parece que en Taipei y Beijing todo el mundo piense así–, la estrecha colaboración sino-norteamericana frente a Corea del Norte podría poner en peligro la “relación especial” que Taipei mantiene con Washington. En Taipei muchos expresan sus temores de que, a cambio de la ayuda china para frenar la amenaza nuclear de Corea del Norte, Washington se mantenga al margen o de alguna manera ayude a la absorción de Taiwan por Beijing. Uno de sus temores, por ejemplo, es que Washington se niegue a vender armas a Taiwan (a pesar de las aparentes reticencias mostradas por Taiwan a la hora

de comprar todo el armamento que Washington había ya acordado venderle).

La inquietud de Taiwan resultaría muy preocupante si el presidente Chen Shui-bian intentara (o pareciera intentar) minar las relaciones sino-norteamericanas como parte de ese juego de suma cero. Y en otoño de 2003 parecía estar haciendo justamente eso. Mediante polémicas alusiones a revisiones constitucionales y referendos –dos temas muy delicados a ambos lados del estrecho–, parecía estar intentando provocar a la RPCCh en vísperas de las elecciones presidenciales taiwanesas de marzo de 2004. No cabe duda de que los comentaristas de Chen estaban pensados en clave de política interior (y no de las relaciones sino-norteamericanas per se), pero el momento elegido –justo antes de la primera visita del primer ministro chino Wen Jiabao a Washington– no podía haber sido peor.

Durante la visita del primer ministro chino en diciembre de 2003, Bush declaró: “Nos oponemos a cualquier decisión unilateral, sea de China o de Taiwan, que cambie el statu quo”. Se oponía, en otras palabras, a la utilización de la fuerza por Beijing y a la declaración de independencia por Taiwan. Nada nuevo: así había sido la política de Estados Unidos desde hace mucho tiempo. Bush añadió: “Y de los comentarios y el comportamiento del dirigente de Taiwan se deduce que quizá esté pensando en tomar decisiones unilateralmente para cambiar el statu quo, a lo cual nos oponemos”. Estados Unidos no le había dado nunca un tirón de orejas tan directo a Taiwan.

A pesar de la amonestación, el presidente Chen se negó a cancelar el referendo, al parecer en la creencia de que eso sería un suicidio político. Su determinación de poner a prueba la paciencia de Washington parecía obedecer a la presunción, más común al otro lado del estrecho de Taiwan, de que el fin (la reelección de Chen) justifica los medios, aunque con ello se pusieran temporalmente en peligro las relaciones con Washington o la seguridad nacional de Taiwan. No obstante, rebajó el tono de su discurso y envió a varios representantes del Gobierno a Washington con la misión de amortiguar los daños. Tras su reelección (con un margen escasísimo), utilizó un tono más conciliador y, en su toma de posesión del 20 de mayo, aseguró a Washington que cum-

“La estrecha cooperación actual [entre China y EEUU] podría disolverse rápidamente en cuanto Corea del Norte diera un paso en falso (...) lo que llevaría a Washington a exigir una política más dura (...) Cualquier intento por parte de China de proteger a Corea del Norte resucitaría sin duda al “equipo azul” y dirigiría la atención de los neoconservadores hacia China”

“En Taipei muchos expresan sus temores de que, a cambio de la ayuda china para frenar la amenaza nuclear de Corea del Norte, Washington se mantenga al margen o de alguna manera ayude a la absorción de Taiwan por Beijing”

Geopolítica - Política

pliría sus anteriores promesas y, a Beijing, que no forzaría la independencia.

Sin embargo, desde entonces, el presidente Chen ha ido lanzando en sus discursos una de cal y una de arena, tendiendo la mano en son de paz a Beijing, por un lado, e insistiendo en que Taiwan es un Estado soberano con derecho a ser tratado como tal, por el otro. Aunque ha declarado que no recurrirá a la revisión constitucional ni al referéndum para "declarar la independencia", Beijing está convencido de que intenta "allanar el camino hacia la independencia" y, en Washington, muchos temen que, con su comportamiento, Taipei franquee alguna de las "líneas rojas" tácitas de Beijing y desencadene una crisis militar. La confianza depositada en los dirigentes de Taiwan, evidente en la primera legislatura de Bush, ha caído en picado en la nueva legislatura. Como resultado, Taiwan sigue siendo el comodín que se guarda la Administración Bush en su "relación constructiva y basada en la cooperación" con Beijing.

Las relaciones con Corea del Sur son tumultuosas, pero se mantienen a flote

Las relaciones entre Washington y Seúl distan mucho de ser "mejores que nunca", pero de momento tampoco han resultado tan desastrosas como muchos predijeron cuando Roh Moo-Hyun fue elegido nuevo presidente de la República de Corea en febrero de 2003. Aunque sería injusto decir que Roh se presentó a la presidencia como el candidato de los opositores a Estados Unidos, sin duda aprovechó el anti-americanismo que se respiraba durante la campaña electoral y prometió no "arrodillarse" ante Washington. Más tarde, Roh destacó por reiterar la importancia de la alianza por la seguridad entre Estados Unidos y la República de Corea –tanto en su toma de posesión como después de ella, en particular durante su reunión con Bush en Washington en mayo de 2003–, por lo que fue acusado por sus seguidores de "haberse vendido". De pronto, se vio haciendo equilibrios entre sus seguidores "progresistas" más nacionalistas y los conservadores de la oposición que abogaban abiertamente por mejorar las relaciones con Washington.

Para empeorar las cosas el presidente Roh, en violación de las leyes electorales de la República de Corea, expresó su apoyo al partido ultranacionalista Uri de cara a los comicios de la Asamblea Nacional que iban a celebrarse en abril de 2004. En respuesta, el partido de la oposición, el Gran Partido Nacional, y el Partido Democrático del Milenio (el propio partido de Roh, pues se presentó en sus listas en 2003) se unieron para dar un ultimátum al presidente a principios de marzo: o se disculpaba por sus comentarios o exigirían su destitución mediante una moción de censura. Roh podría haber disuelto la crisis reconociendo su error, pero

optó por descubrir el juego de la oposición. Después de que las cadenas de televisión de todo el mundo retransmitieran las broncas que sus seguidores y sus detractores protagonizaron en el seno de la Asamblea Nacional, la moción de censura fue aprobada por 193 votos a favor y 2 en contra. Los miembros del partido Uri abandonaron la sala antes de la votación. Se acusaba a Roh de violar las leyes, corrupción e incompetencia.

En la víspera de las elecciones, el 70% de la opinión pública se mostraba contraria a la destitución, frente a un 30% que se mostraba favorable, lo que dio un gran impulso al partido Uri. Hay quien ha sugerido que Roh, un brillante estratega político, orquestó toda la crisis para lanzar a los nacionalistas. Planeado o no, eso es lo que ocurrió. El advenedizo partido Uri se hizo con la mayoría de escaños. La victoria se interpretó como un voto de confianza en Roh Moo-Hyun y la desautorización de quienes habían votado a favor de su destitución, lo que dio crédito a la decisión del Tribunal Constitucional, adoptada el 22 de mayo, de rechazar la moción de censura contra el presidente surcoreano.

Queda claro que con la victoria del partido Uri, se ha pasado el relevo a la nueva generación. Lo que no está tan claro es cómo afectara este relevo a corto y largo plazo a las relaciones de la República de Corea con Estados Unidos y a las relaciones entre Corea del Norte y del Sur. En cuanto recuperó la presidencia, Roh ratificó su confianza en la alianza entre la República de Corea y los Estados Unidos, y siguió insistiendo en que Corea del Norte debe abandonar sus aspiraciones nucleares si quiere normalizar sus relaciones con la República de Corea (y el mundo en general). Mientras el ala izquierdista del Partido Laborista Democrático de centro –cuyos 10 escaños lo han convertido en la tercera fuerza política del país– amenazaba con impedir el despliegue de otros 3.000 soldados de la República de Corea en Irak, Roh se mantuvo fiel a su promesa, incluso después de que Washington anunciara sus planes de desplazar a Irak a 3.600 soldados desplegados en la República de Corea en el mes de julio.

A corto plazo habrá probablemente menos cambios de lo que muchos esperan (o temen). A largo plazo, las consecuencias son más difíciles de establecer. Roh tiene, por primera vez desde que se inició su espinosa presidencia, un mandato que cumplir. Sin embargo, no se sabe qué dirección elegirá en política exterior (su política interior y la reforma económica son mucho más evidentes y prioritarias).

La cooperación a alto nivel, en lo que afecta a Corea del Norte, parece haber mejorado. La propuesta presentada por Washington durante las negociaciones a seis bandas en junio de 2004 se inspiraba en gran medida en una propues-

La política de Washington en Asia es mejor de lo que suena pero, ¿puede mantenerse?

ta similar de la República de Corea y se había elaborado en estrecha colaboración con Seúl (y Tokio). Roh y Bush se volvieron a encontrar en la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 2004. Ambos presidentes proclamaron su compromiso conjunto de buscar una salida pacífica a la crisis –que culminara en la completa eliminación de las armas nucleares de la península– e instaron a Pyongyang a que volviera a la mesa de negociaciones. Sin embargo, pese

a los enormes avances logrados por Washington y Seúl a la hora de buscar una solución común a la crisis, no parece haber consenso (ni siquiera un debate serio) sobre qué medidas tendrán que adoptarse en el caso de que, después de todo, Corea del Norte se niegue a colaborar o decida empeorar las cosas.

¿Dónde están los límites? ¿Qué respuesta común se dará si se franquea alguno de esos límites? Hallar una respuesta a estas preguntas y actuar en consecuencia si la situación lo requiere podría acentuar las tensiones que actualmente marcan las relaciones entre Estados Unidos y la República de Corea.

Los planes del Departamento de Defensa de reestructurar, reubicar y reducir las tropas norteamericanas destinadas en Corea también han provocado tensiones entre ambos países. Irónicamente, gran parte de la reestructuración y de la reubicación de tropas impulsada por el Pentágono coincide con los objetivos del presidente Roh y el partido Uri. Pero lo que toma cada vez más importancia es la estrategia que seguirá Washington para conseguir ese objetivo común de reducir su presencia en el territorio y aumentar la capacidad defensiva de la República de Corea. Seúl ha de ser visto como el impulsor de este cambio, y no como una marioneta que se deja manejar por Washington.

Implicaciones de la transformación militar de Estados Unidos en Asia

Aunque muchos coreanos tienden a tomarse la redistribución de tropas del Pentágono como algo personal –el precio que han de pagar por el aumento del antiamericanismo en Corea–, la realidad es que las medidas de EEUU forman parte de un Plan de Reajuste Global a largo plazo más cuidadosamente pensado, que afecta a las tropas que Estados Unidos tiene desplegadas en todo el mundo. No obstante, el momento elegido para anunciarlas, pese a que se entiende en el contexto mundial, rompe las actuales dinámicas de relación Norte-Sur e internas de la República de Corea.

“Lo que toma cada vez más importancia es la estrategia que seguirá Washington para conseguir ese objetivo común de reducir su presencia en el territorio y aumentar la capacidad defensiva de la República de Corea. Seúl ha de ser visto como el impulsor de este cambio, y no como una marioneta que se deja manejar por Washington”

Por ahora, todo parece apuntar a que la Administración Bush pondrá en práctica la transformación militar que ha diseñado para la posguerra fría, independientemente de las sospechas o inquietudes de Seúl (o las intenciones o el comportamiento de Pyongyang). A mediados de agosto, Bush anunció su intención de reducir significativamente las tropas norteamericanas destinadas en el extranjero. En los próximos diez años, explicó Bush a los Veteranos de Guerras de Estados Unidos en el Extranjero, regresarán a casa entre 60.000 y 70.000 solda-

dos (y unos 100.000 miembros de familias militares y empleados civiles del Departamento de Defensa), actualmente destinados en Europa y Asia. La mayor movilidad y proyección militar de Estados Unidos y la profunda transformación de las amenazas surgidas tras el fin de la Guerra Fría permitirán llevar a

cabo las reducciones sin menguar la capacidad de combate de EEUU ni poner en peligro los compromisos contraídos por Washington con sus aliados extranjeros. La reducción de tropas, afirmó Bush, permitirá al ejército norteamericano ser “más eficaz a la hora de proyectar su fuerza y difundir la libertad y la paz” y “reaccionar con rapidez frente a amenazas inesperadas”.

Aunque todavía se conocen pocos detalles sobre las reducciones previstas, representantes de la Casa Blanca y el Pentágono han asegurado a sus socios extranjeros que el plan se ha elaborado y se seguirá elaborando en estrecha colaboración con “todos los países afectados”. “Estamos haciendo esto con los aliados, no contra los aliados”, defendió un portavoz del Gobierno. A pesar de estas palabras de consuelo, cada vez está más extendida la idea –es de temer que no del todo equivocada– de que, en la jerga del Pentágono, “consultar” significa que Estados Unidos decide y espera que los aliados asientan. Las formas importan y el Departamento de Defensa debe prestar más atención en cómo desarrolla su Plan de Reajuste Global.

De acuerdo con la información recibida hasta ahora, las reducciones previstas parecen afectar mucho más a Europa que a Asia. Se retirarán de Alemania dos importantes divisiones del ejército norteamericano, medida que, según un importante portavoz del Pentágono, debería haberse adoptado hace mucho tiempo. Mantener tropas que se desplegaron para combatir a una Unión Soviética ahora inexistente “sería dejar que la inercia se impusiera sobre la racionalidad estratégica”, dijo uno de los principales artífices del plan, el subsecretario de Defensa, Douglas Feith.

Según el Pentágono, el proceso se basa en cinco aspectos: fortalecer la relación con los aliados y crear nuevos lazos;

impulsar al máximo la flexibilidad y la agilidad: dar un enfoque tanto regional como mundial; poner énfasis en la velocidad, es decir, conseguir que los activos se desplieguen con la máxima rapidez posible; y centrarse en la capacidad militar en lugar de en las cifras. De este modo, los repliegues previstos en Alemania y Corea –unos 12.500 efectivos destacados en Corea (de un total de 37.500) tendrán que abandonar la península en los próximos años, de los cuales 3.600 lo han hecho ya para prestar servicio en Irak– no menguarán la capacidad militar de Estados Unidos ni desvirtuarán sus compromisos de defensa; tan sólo supondrán una menor presencia de efectivos sobre el terreno. De hecho, en el caso de Corea, se aumentará el arsenal mediante un plan de modernización del sistema de defensa, valorado en 11.000 millones de dólares, que incluye el despliegue de misiles de defensa aérea Patriot PAC-3 y de la nueva brigada Stryker en la República de Corea.

En Asia no se espera que haya cambios, al margen de los anunciados para la península coreana, “muy acusados”. Según Feith (en un editorial del Washington Post publicado el 19 de agosto), existe una “razón de peso” para que la reubicación de tropas en Asia Oriental sea más modesta y se centre en retirar de la ciudad de Seúl las tropas desplegadas en la República de Corea– “eliminar una espina que los surcoreanos tienen clavada en el corazón”– y recolocarlas en centros de operaciones desde los que puedan responder mejor a las amenazas “de Corea del Norte o cualquier otro”. Tal y como se ha explicado antes, en términos generales el Gobierno de la República de Corea está de acuerdo con la reubicación. Su principal queja no afectaba al número de efectivos y sus destinos, sino al momento en que se les iba a trasladar; las autoridades de Corea del Sur pidieron –repetida y abiertamente– que se ampliara el plazo hasta que la situación de la seguridad en la península estuviera más clara. Después de resistirse durante varios meses, el Pentágono accedió finalmente a la petición en octubre; en lugar de hacerse efectivo a lo largo de 2005, como se había previsto inicialmente, el recorte de tropas se realizaría a lo largo de los próximos cuatro años.

El presidente Bush afirmó que Estados Unidos “seguirá teniendo una presencia significativa en el extranjero” incluso después de la reubicación de las tropas. En la actualidad, hay más de 230.000 soldados norteamericanos destinados en el extranjero, sin contar los 150.000 que se encuentran “temporalmente” destacados en Irak (a quienes el plan no incluye ni afecta). Al parecer, unos 25.000 permanecerán en

la península coreana en misión de apoyo (el término “contención” ya no está de moda).

Aunque todavía no se ha precisado nada, en Japón se espera que se realicen sólo pequeños ajustes. En este país, Estados Unidos cuenta con tropas más móviles (en su mayoría navales, aéreas y marinas) con capacidad de respuesta regional. Según la mayoría de rumores que corren sobre la reubicación de las tropas destacadas en Japón, sólo se trasladarán tropas de un lugar (Okinawa) a otro (bases de autodefensa japonesas de las islas principales) o entre cuarteles generales; se dice que se planea trasladar al campo Zama el cuartel general del 1º Cuerpo del Ejército, actual-

mente situado en el estado de Washington, y que el cuartel de la 5ª Fuerza Aérea de Yokota podría trasladarse junto al de la 13ª Fuerza Aérea de Guam. Sin embargo, no son más que especulaciones. Todavía falta mucho para que se cierren las negociaciones, no sólo entre Washington y Tokio, sino también dentro del Pentágono y entre la Administración y el Congreso.

Las bases de Guam y Hawai se convertirán probablemente en importantes “centros de operaciones” o “núcleos”, pero también lo harán las actuales bases situadas en el resto de Asia. Aunque no cabe duda de que se intentará reducir la carga defensiva del pueblo de Okinawa (se dice, como se ha explicado antes, que se planea reubicar algunas tropas de Okinawa en las bases militares defensivas de Honshu, la isla principal de Japón; y cabe esperar que, en algún momento, se trasladará la base aérea de Futenma a una zona menos poblada de Okinawa, tal y como se acordó hace tiempo), las fuerzas norteamericanas destacadas en Japón (al igual que las destacadas en Singapur) están en mejor posición para apoyar la nueva estrategia que las destacadas en Europa o la península coreana. De ahí que, en Corea, los cambios vayan encaminados a que la presencia norteamericana resulte más flexible, menos intrusiva y más sostenible, y que en el resto de Asia los cambios no sean “muy acusados”.

Democracia y cooperación multilateral en el Sudeste Asiático: ¡en marcha!

Antes de acabar conviene realizar algunas observaciones sobre el Sudeste Asiático, una zona tradicionalmente desatendida por Washington o al menos relegada en gran parte por los problemas más graves del norte. Con su sur-

La política de Washington en Asia es mejor de lo que suena pero, ¿puede mantenerse?

gimimiento como “segundo frente” en la guerra contra el terrorismo y el despertar del proceso democrático en muchos rincones de la región, los países que forman la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) despiertan en Washington un interés cada vez mayor -aunque algunos sostendrán que todavía insuficiente-. Aunque las relaciones de Estados Unidos con Myanmar siguen en tan malos términos como siempre -y no parece probable que mejoren mientras Aung San Suu Kyi, premiada con el Nobel de la Paz, siga bajo arresto domiciliario-, con el resto de países las relaciones parecen buenas y con tendencia a ir cada vez mejor. Y, en cuanto a Myanmar, sería difícil culpar a la Administración Bush por el estancamiento de la situación, pues ni los demás miembros de la ASEAN ni los interlocutores europeos han tenido mejor suerte al tratar con los impenitentes generales que mantienen a Suu Kyi bajo arresto.

Mientras tanto, las elecciones democráticas celebradas en Malasia e Indonesia han demostrado que los principios islámicos no están reñidos con la democracia, idea que Washington ha intentado transmitir, con menos suerte, en el resto del mundo. En marzo, el primer ministro malayo Abdullah Ahmad Badawi arrasó al obtener su partido, el Nacional Barisan (NB), el 90% de los escaños del Parlamento, superando sin paliativos al partido islámico de la oposición, el Parti Islam SeMalaysia (PAS). El primer ministro había sorprendido y deleitado a los reformistas con su ofensiva contra la corrupción deteniendo a su sagaz antecesor, el Dr. Mahathir Mohammed, en octubre de 2003. Su sentida pero moderada postura religiosa contrastaba de lleno con las ideas del PAS, que buscaba cada vez más la confrontación. La victoria del Partido Nacional Barisan consolida el modelo de Gobierno más secular instaurado por el Dr. Mahathir, algo que Estados Unidos apreciará sin duda.

El islam moderado también se impuso claramente en Indonesia cuando los electores acudieron a las urnas, en las elecciones parlamentarias de principios de abril y en las presidenciales de julio. En septiembre se celebró una segunda vuelta de las presidenciales, pues ninguno de los candidatos había conseguido más del 50% de los votos. Se trataba de los primeros comicios presidenciales directos del país; en 1995 y 1999, la votación se había celebrado en la Asamblea Consultiva Popular. Si bien el 90% del país se considera islámico, los partidos políticos religiosos nunca han dominado la política nacional desde que se instituyeron las elecciones libres en 1995. Este año, la principal batalla se volvió a librar entre dos partidos nacionalistas laicos: el Partido Democrático de Indonesia por la Lucha (PDI-P), liderado por la presidenta Megawati Sukarnoputri, y el segundo partido

del país (y antiguo partido dirigente) Golkar, liderado por el anterior jefe del Estado Mayor, el general Wiranto, que fue quien obtuvo más escaños en el Parlamento el 6 de abril. Sin embargo, ambos perdieron la carrera presidencial ante un advenedizo político, el antiguo ministro de Asuntos Políticos y de Seguridad, el general Susilo Bambang Yudhoyono.

Haciendo honor a su larga tradición, el principal país musulmán del mundo vuelve a ser dirigido por un Gobierno laico y tolerante. Reconstruir la malograda economía de Indonesia será una de las prioridades de Yudhoyono, pues prometió combatir la corrupción y atraer las inversiones extranjeras. El atentado contra la embajada australiana de Yakarta el 9 de septiembre demuestra que todavía queda mucho por hacer en la lucha antiterrorista. Se espera que las relaciones entre Washington y Yakarta mejoren bajo la presidencia de Yudhoyono, quien se comprometió a promover la cohesión en el estamento militar, en situación incierta desde hace una década por la violación de los derechos humanos.

Finalmente, la victoria de la presidenta Gloria Macapagal-Arroyo sobre un rival mucho más antiamericano en Filipinas, la transición pacífica del poder lograda en India, Singapur y Mongolia, las elecciones parlamentarias antes mencionadas

“Las elecciones democráticas celebradas en Malasia e Indonesia han demostrado que los principios islámicos no están reñidos con la democracia, idea que Washington ha intentado transmitir, con menos suerte, en el resto del mundo”

de Corea del Sur y Japón, y las elecciones presidenciales y legislativas de Taiwan celebradas en marzo y diciembre, respectivamente, demuestran que la democracia -que Washington ha prometido ayudar a promover en el

resto del mundo- es una realidad viva que se está extendiendo por toda Asia.

Las acciones emprendidas por Washington para potenciar la cooperación multilateral con la ASEAN en su conjunto y con otras organizaciones multilaterales regionales demuestran que el apoyo al multilateralismo no se limita a ejemplos aislados como las negociaciones a seis bandas (o la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación), nacidas por iniciativa suya. La larga insistencia de Washington en conservar sus alianzas bilaterales (y su fuerte presencia militar), y la fama de unilateralista, algo exagerada, pero con demasiada frecuencia merecida, que se ha ganado la Administración Bush, han llevado a muchos a creer que Washington está contra las instituciones multilaterales y la cooperación. En mi opinión, esta percepción es especialmente errónea en el caso de Asia Oriental.

Con la Administración Bush se ha renovado y reavivado, en todo caso, el interés de Estados Unidos por las dos principales instituciones multilaterales de la región: el Foro Regional de la ASEAN (ARF) y el “conjunto de economías” del Foro de

Geopolítica - Política

Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). En general, Washington ha visto siempre en las organizaciones multilaterales del Pacífico Asiático instrumentos útiles para promover una mayor cooperación política y económica y mejorar la seguridad regional. No obstante, en su apoyo hay un pero: ninguna administración norteamericana, ni republicana ni demócrata, permitirá que estas instituciones sean vistas como un sustituto de los acuerdos o de las iniciativas bilaterales de Estados Unidos o como una amenaza para los mismos, sobre todo en materia de seguridad. Pero la Administración Bush, al igual que la Administración Clinton en su momento, no considera que haya contradicción entre las iniciativas bilaterales y multilaterales; al contrario, las considera complementarias.

En general, Estados Unidos ve en las organizaciones multilaterales de Asia Oriental instrumentos útiles para conseguir sus objetivos de seguridad nacionales. La Administración

Bush también respalda con prudencia a organizaciones multilaterales como la ASEAN+3 y la Organización para la Cooperación de Shanghai, que no incluye a Estados Unidos; sin embargo, parece que está empezando a vigilarlas más de cerca, sobre todo las organizaciones creadas o controladas por China, para asegurarse de que no se aprovechen para perjudicar los intereses y la implicación de Washington en la región. Y, tal y como demuestra la guerra internacional contra el terrorismo liderada por Estados Unidos tras el 11 de septiembre de 2001, estar dispuesto e incluso deseoso de

“ Washington ha visto siempre en las organizaciones multilaterales del Pacífico Asiático instrumentos útiles para promover una mayor cooperación política y económica y mejorar la seguridad regional. No obstante (...) ninguna administración norteamericana (...) permitirá que estas instituciones sean vistas como un sustituto de los acuerdos o de las iniciativas bilaterales de EEUU ”

desarrollar una estrategia multilateral en la lucha contra el terrorismo internacional no disuadirá a Estados Unidos de actuar unilateralmente para conseguir sus objetivos, si lo cree necesario.

Conclusión

La política de Estados Unidos en Asia Oriental en el último año –y durante los primeros cuatro años de la Administración Bush– ha dado sus frutos y las relaciones

con los principales países de la región parecen ir hoy por el buen camino. Sin embargo, ahora que Bush afronta su segunda legislatura, algunos de sus logros plantean grandes interrogantes: ¿Puede sostenerse el nivel de cooperación entre Washington y Tokio o entre Washington y Beijing? ¿Seguirán siendo estas relacio-

nes “ mejores que nunca ” ? ¿Puede Estados Unidos controlar el “ comodín ” de Taiwan? Y, lo más importante, ¿puede reparar las tirantes relaciones con Seúl para asegurarse de que el enfoque multilateral dado a la crisis nuclear de Corea del Norte permita hallar una solución pacífica a la misma? Aunque los problemas de otras partes del mundo dejen probablemente a Asia en un segundo plano, nada garantiza que se pueda mantener el ritmo de avances actual, algo que sin duda requerirá de un intenso esfuerzo diplomático.

1 Nota del editor: Según *The Washington Post*, el conocido como “ Blue Team ” es un colectivo de carácter informal, integrado por miembros de la administración norteamericana, congresistas y senadores, periodistas e integrantes de *think tanks* conservadores, miembros del servicio de inteligencia y académicos que intentan generar opinión e influir en la política exterior norteamericana, fomentando la imagen de China como amenaza militar directa para los intereses vitales de EEUU, y favoreciendo los intereses de Taiwan.

2 Nota del editor: En el original se emplea la palabra “ *Kowtow* ”. De origen chino y también empleada en inglés, significa “ arrodillarse ante un superior como signo de sumisión y humildad ” .