

## ¿Quién tensiona Asia-Pacífico?

Xulio Ríos

En el Foro de Davos 2014 celebrado a finales de enero, el primer ministro japonés Shinzo Abe alertó de la gravedad de las tensiones acumuladas en Asia-Pacífico, acusando a China, sin nombrarla, de representar una amenaza para la paz y la estabilidad de la región. Abe vino a comparar la situación de la Asia de hoy y la Europa de hace un siglo, con paralelismos entre la Alemania y el Reino Unido de entonces y la China y el Japón de hoy. A las pocas semanas, el presidente filipino Benigno Aquino III comparó el estatus de Filipinas en sus disputas territoriales con China con la de Checoslovaquia antes de la II Guerra Mundial... En la Conferencia de Seguridad de Munich, la representante china, Fu Ying, descartó cualquier analogía entre el Asia de hoy y la Europa de entonces, destacando que China no alienta ningún proceso de expansión y que requiere un ambiente pacífico para fortalecer su desarrollo. Pero las comparaciones –y sus implicaciones- no ceden.

Los principales focos de conflicto en Asia tienen una doble raíz. De una parte, heridas históricas mal cerradas. De otra, reclamaciones territoriales pendientes. En el primer caso, el dedo apunta, sobre todo, a Japón, responsable del enorme sufrimiento padecido por las poblaciones de la región, especialmente China y Corea del Sur, con secuelas aún sin resolver y que rememoran a cada paso nostalgias imperiales de infausto recuerdo. Esa memoria se renueva periódicamente y se enerva cada vez que las máximas autoridades del país nipón visitan el santuario de Yasukuni, como hizo el propio Abe en diciembre. Considerado por unos el templo del militarismo más sanguinario y por otros expresión del obligado reconocimiento a los caídos por la patria (entre ellos criminales de guerra), Abe desoyó las peticiones de no echar más leña al fuego. Es verdad que Japón ha reconocido sus crímenes de guerra. En 1992, el emperador Akihito, de visita en China, expresó su pesar por el sufrimiento causado. Pero esta declaración no se ha visto del todo correspondida con hechos prácticos, abrigando un resentimiento que suma provocaciones cuando se desprecian a las mujeres usadas como esclavas sexuales, se niega la masacre de Nanjing o se intenta reescribir la historia en los manuales escolares. La derecha japonesa no renuncia a los réditos electorales y políticos que pudieran derivarse actualmente de tal proceder.

En el segundo caso, las tensiones tienen dos frentes principales. En el Mar de China oriental, las disputas territoriales encaran a Japón con China y Corea del Sur. Son los casos de Dokdo/Takeshima y las Diaoyu/Senkaku. En el Mar de China meridional, varios archipiélagos (Xisha, Nansha, etc.) enfrentan a China con casi todos sus vecinos. Respecto a las Diaoyu/Senkaku, según el Tratado de San Francisco (1951), que China no firmó y a cuya negociación no fue invitada, esas islas son territorio nipón y como tales están protegidas por el acuerdo de defensa entre EE UU y Tokio. Beijing sostiene que las islas nunca fueron una *res nullius*, como aduce Japón para justificar su posesión, por el contrario le pertenecen y su control debía habersele

devuelto a la República de China (por eso también las reclama Taipei) tras el final de la II Guerra Mundial. En general, en el trasfondo de todas estas disputas tanto se dilucidan recursos pesqueros como energéticos o el control de las rutas de navegación.

En una atmosfera a cada paso visiblemente más cargada, a China, segunda economía mundial por delante de Japón desde 2009, se le acusa de mostrar un carácter crecientemente arrogante y en ocasiones agresivo, lo que vendría a justificar el aumento de la presencia estratégica norteamericana como elemento moderador y equilibrador, coordinando su estrategia con países aliados como Japón, India, Australia o Filipinas, recelosos de la pujanza china y de esa nueva actitud supuestamente desacomplejada y prepotente. Según esta lectura, el ascenso de China no sería tan pacífico como sugería Fu Ying en Munich y podría llevar a la región a una reproducción de rivalidades que tendría su correlato paralelo en aquella Europa de comienzos de la Primera Guerra Mundial.

El auge nacionalista estaría detrás del endurecimiento de la política exterior china como consecuencia de una lectura errada de los impactos de la crisis en los países más desarrollados de Occidente y de una sobreestimación de sus propias capacidades. Ese error de apreciación supondría el abandono del perfil bajo en la política exterior (por otra parte criticado por los países desarrollados como subterfugio para no asumir más responsabilidades) sugerido en su día por Deng Xiaoping y argumentaría la idoneidad del momento para promover incluso aventuras militares que escenifiquen su nuevo poder regional y mundial. Esa nueva vuelta de tuerca de la deriva nacionalista en China acompañaría su sueño de renacimiento para reafirmar una legitimidad interna dubitativa. En resumidas cuentas, sería este desarrollo el que despertaría el nacionalismo japonés y los recelos de otros países de la zona.

¿Qué datos avalarían esta hipótesis? De una parte, los gestos que apuntan a un intento de reconstruir su hegemonía en los mares colindantes. El 23 de noviembre creó su ZIDA (Zona de Identificación y Defensa Aérea) en el entorno del Mar de China oriental y el 3 de diciembre dictó nuevas reglas para la pesca en las aguas de la demarcación de la isla de Hainan, en el Mar de China meridional. Ambas acciones tendrían por objeto proporcionar fundamentos jurídicos a sus reivindicaciones en dichas aguas. No obstante, poco se puede objetar a una cosa y otra. Japón, Corea del Sur, India, Tailandia o Taiwan tienen sus propias ZIDA desde hace décadas sin que ello afectara al statu quo. Las provincias costeras situadas en el entorno de esta ZIDA albergan el 21% de la población china y representan el 55% del PIB del país. Por otra parte, está legitimada para establecer reglas para la pesca en su zona económica exclusiva de las 200 millas, otra cosa es que afecte a áreas que se superponen con igual derecho de otros países, como es el caso de Filipinas. Manila ha abierto un frente judicial ante el tribunal internacional de Naciones Unidas sobre el derecho del mar a propósito de la soberanía de algunos arrecifes, gesto que ha disgustado a Beijing. La actitud de Vietnam, otra pieza clave en el litigio, oscila entre el rechazo y

la negociación, una ambigüedad que solo el compromiso puede resolver. Y en ello están ambas partes.

De otra, su programa de modernización militar y de mejora general de capacidades. Se especula –China lo niega- con una probable nueva ZIDA en torno al Mar de China meridional y el uso de sus futuros portaaviones (entre uno y tres más podría tener antes de 2020 frente a los 10 actuales de EEUU) para implementar la medida, con una flota de alta mar capaz de llevar a cabo misiones largas a través de los océanos y proyectar su poder incluso en zonas muy alejadas de su territorio. Se analiza con lupa igualmente un programa militar “sin precedentes” que incluiría la conformación de agrupaciones de combate para aspirar a modificar el status quo regional. Ciertamente es que en 2006, China, que incluyó la defensa en sus “cuatro modernizaciones” ya en 1964, aprobó un plan a 15 años para modernizar su tecnología militar y crear fuerzas especializadas en diferentes ámbitos. Los cálculos sobre su gasto militar son controvertidos, pero en cualquier caso han aumentado a un ritmo superior al 10% de media en los últimos lustros (Japón lo ha reducido en un 3,6% entre 2003 y 2013) y hoy es la segunda potencia del mundo también en este aspecto, si bien con un volumen equivalente a la quinta parte del de EEUU. El aumento de su poder a través de un programa de modernización intensa, con especial atención a los medios navales y espaciales, incluye cambios en estrategias y doctrinas que apuntarían a un enfoque más ofensivo, argumentan algunos analistas militares. China reitera que el propósito no es otro que blindar su soberanía, no violar la de terceros.

Su escasa transparencia en asuntos militares y de seguridad no se ha edulcorado con la participación en operaciones de mantenimiento de la paz, contra la piratería (Somalia) o en alivio de desastres (Haití), ni ayudado a frenar la expansión del papel militar de EEUU en Asia-Pacífico. El Libro Blanco de la Defensa de China de 2008 apunta a la mejora de sus capacidades tanto en el orden nuclear como convencional, y en tecnologías relacionadas con el sistema espacial y la ciberguerra. El EPL busca neutralizar las ventajas de EEUU en diversos órdenes, desde el mar al espacio. Sus capacidades operativas se hacen cada vez más visibles, eligiendo para ello operaciones internacionales que le aporten experiencia y flexibilidad. Las visiones marítimas han ganado peso desde 2004 en sus estrategias, siguiendo la escala diseñada ya en los años 80 del siglo pasado por el almirante Liu Huaqing, con vistas a ganar operatividad por si fuera necesario llegar a actuar en el diferendo de Taiwan (en 2013, el intercambio a través del Estrecho representó el 60% del comercio de China con Japón).

Las consideraciones sobre el poder militar chino oscilan entre quienes consideran que EEUU está perdiendo la superioridad aérea y marítima ante China (almirante Samuel Locklear, comandante de las fuerzas en el Pacífico) y quienes aseguran que todo es un espejismo. Ian Easton, por ejemplo, recuerda en *The Diplomat* que el predominio de medios obsoletos en campos importantes relacionados con el transporte o el hecho de que su ejército no sea profesional y que pase demasiado tiempo centrado en la

formación política e ideológica son rémoras cualitativas importantes. Para Easton, no obstante, esa debilidad es la que puede hacerle peligroso y algunas apuestas asimétricas como las armas espaciales, la guerra cibernética o el uso de drones señalan riesgos a tener en cuenta. Otros señalan que en 2020 China podrá tener el nivel de armamento de EEUU en 2000.

¿Qué ha cambiado?

Pese a la subsistencia de divergencias y episódicas tensiones, estos contenciosos se habían mantenido hasta hace poco en niveles de baja intensidad. Es más, a finales de 2011, por ejemplo, en el curso de una visita a Beijing del entonces primer ministro Yoshihiko Noda (del Partido Democrático), China y Japón acordaban, entre otros, promover el uso de sus monedas respectivas en los intercambios e inversiones bilaterales, en lugar del dólar. Y esto sucedía incluso después de que en 2010 un pesquero chino colisionara en la zona de las Diaoyu/Senkaku con una patrulla japonesa. Y en 2008, China y Japón negociaron un acuerdo para la explotación conjunta del petróleo en el entorno de dichas islas aunque no llegaron a aplicarlo. ¿Qué ha pasado entonces para que tal rumbo se torciera? Podríamos citar varias causas.

Los cambios políticos internos tienen su parte de responsabilidad. En el caso de China, en noviembre de 2012 se produjo el relevo en la máxima dirigencia del PCCh. La primera palabra de orden de Xi Jinping evoca el sueño chino, la revitalización de la nación. Al mismo tiempo, Shinzo Abe, al frente de los liberales, ganó las elecciones de diciembre de 2012 con un discurso de corte netamente nacionalista prometiendo otra vez hacer de Japón un país “normal”. Esa normalidad parece incluir la recuperación del derecho a recurrir a la guerra, modificando el artículo 9 de la Constitución impuesta por EEUU. La respuesta de Xi a la nacionalización de tres de las islas disputadas por parte de Japón, en noviembre, coincidiendo con su asunción de funciones al frente del PCCh, le obligaba a exhibir cierto tono duro. Podemos discutir si ello deviene de una actitud más estratégica o solo un recurso inevitable para consolidar su poder.

Pero esta eclosión de tensiones no solo puede explicarse por causas endógenas y difícilmente es posible no aludir a la estrategia estadounidense en la zona. Tras la cumbre de Obama-Hu de noviembre de 2009, quedó meridianamente claro que China no estaba interesada en secundar una adhesión a EEUU a través de la fórmula de un G2. Hubo quien vio en esta negativa un afán chino de eludir sus responsabilidades internacionales, pero la razón última residía en la preservación de su soberanía nacional y de su heterodoxo proyecto. Este no es antagónico con el liberalismo que promueve EEUU en todo el mundo pero, a priori, no se le someterá. Podrá asumir responsabilidades internacionales (aunque no siempre en la línea que convenga a los países occidentales) y de hecho, desde entonces, y especialmente desde 2012 en adelante, multiplicó sus iniciativas en este orden, haciéndolo, como cabe esperar, en

coherencia con sus propios intereses y estrategias.

La resolución de la crisis de Libia en 2011, con gran afectación a sus intereses económicos que aun no han sido debidamente compensados, la falta de aplicación de los acuerdos de reforma adoptados por el FMI en 2010 (la misma institución que reclama siempre urgencia a los gobiernos a la hora de aplicar reformas) y que elevarían su peso en la institución, la promoción de alianzas económicas y militares afines en su entorno, etc., mostrarían el aumento de las cautelas y de la presión por parte de EEUU.

Cualquier gesto de cada parte se interpreta en clave de rivalidad. Así, por ejemplo, la consolidación de varias agencias de seguridad marítima en una sola, lo que podría ayudar a evitar errores fatales, se analiza como un medio para lograr un reclamo más eficaz de sus ambiciones territoriales.

EEUU, el invitado inevitable

Es el amenazante ascenso de China y la incertidumbre respecto a su conducta futura lo que ha llevado a EEUU en el primer lustro del siglo XXI a acelerar el ascenso de potencias asiáticas aliadas que no socaven su posición y a establecer centros alternativos de poder para evitar cualquier intento hegemónico de China a fin de preservar su propia posición estratégica en la región y en el mundo. Es por eso que EEUU alienta la mejora de las capacidades de Japón o de India, y mejora sus alianzas con Singapur, Australia, Filipinas, Tailandia o Indonesia, al tiempo que no descuida su alianza con Taiwan.

La política de EEUU hacia Asia-Pacífico se ha basado en dos informes, como nos recuerda García Cantalapiedra, de 2000 y de 2007. El primero fue el Armitage/Nye, “*The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*”, que ya propone la expansión del papel de Japón y la aproximación a India, sin perjuicio de una consideración asociada de China. En 2006 lanzó la Iniciativa Trilateral de Seguridad, incluyendo a Australia, con sus primeras maniobras militares conjuntas en 2007. En noviembre de 2005 se había lanzado la Iniciativa EEUU-ASEAN, incluyendo el *Strategic Framework Agreement* en seguridad y defensa, impulsando maniobras militares conjuntas con Tailandia, Singapur y Japón. Las alianzas se complementaban con el reordenamiento de efectivos en algunas de sus bases militares.

El informe de 2007, “*The US-Japan Alliance: Getting Asia right through 2020*” enfatiza nuevamente el papel clave de la alianza Washington-Tokio como pilar de la seguridad en Asia. Ambas capitales inciden en la mejora del entendimiento estratégico con India, promoviendo su estatus de gran potencia y su papel estratégico en la política asiática de EEUU. Japón acordó en enero, durante la visita de Abe a Nueva Delhi, realizar ejercicios navales conjuntos de manera permanente, además de

concretar ventas de aviones militares por primera vez desde la II Guerra Mundial.

Desde entonces, EEUU ha mejorado los vínculos castrenses con Japón tanto en provisión de armamento como en aumento de sus responsabilidades, asegurando una capacidad de despliegue, sobre todo naval, en la zona, que no admite comparación. En este sentido cabe citar el acuerdo de 2005 con India que marca un giro en sus relaciones. EEUU quiere que Japón sea la Gran Bretaña del Lejano Oeste.

Hasta ahora, las capacidades militares de Japón han estado marcadas por un afán escrupuloso en la autodefensa derivado del artículo 9 de su Constitución y que desde su entrada en vigor no ha sufrido alteraciones. Pero en diciembre del pasado año, Abe informó del propósito de llevar a cabo cambios en la política de seguridad y defensa. El 17 de diciembre presentó la primera Estrategia de Seguridad de Japón planteando la necesidad de disponer de una defensa integral capaz de prevenir y responder a diversos retos, lo que supone un giro radical, enfatizando la importancia de mejorar sus fuerzas militares. Los cambios le posibilitarían desplegar efectivos en el exterior y participar en misiones de la ONU. Tokio busca así desempeñar un papel más relevante a nivel internacional con el argumento de las controversias con China y Corea del Norte y ante una demanda de EEUU que requiere un mayor esfuerzo en seguridad y defensa. Pero ese regreso de Japón aviva más temores y genera más inestabilidad.

La estrategia de EEUU en la región, especialmente desde 2010, apunta a un claro reposicionamiento en el Pacífico occidental. Apoyándose en su poder económico y militar y en las pretensiones consideradas exorbitantes de Beijing en los mares de China, esta reafirmación trata de perpetuar el liderazgo de EEUU en la región. Básicamente, Beijing, sin dejar de mostrar su desagrado aunque no su sorpresa por este desarrollo, se ha mantenido a la defensiva, confiando en que sus promesas de diálogo bilateral con los países en disputa por el control de las zonas contestadas y su atractivo económico bastarían para equilibrar la situación. Cabe señalar que en 2010, entró en vigor el TLC que China firmó con los seis países fundadores de ASEAN y que en 2015 este se ampliará a Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya.

Este contexto dio paso a una acusada competencia por la consecución de aliados, siendo claro reflejo de ello tanto las dinámicas de integración económica como militar que nos acercan la imagen de una Asia dividida en bloques (TPP frente a RCEP), con sus secuelas difícilmente evitables de escalada militar y auge nacionalista.

EEUU trata así de contrariar la idea de su declive plantando cara a China, su principal rival estratégico. La ex secretaria de Estado Hillary Clinton publicó en *Foreign Affairs* en 2010, su texto “*America’s Pacific Century*”, en el cual señaló sus socios privilegiados en la región (Japón, Corea del Sur, Tailandia, Filipinas, Australia y, nuevo, India e Indonesia). Su diplomacia aspira a crear una red de alianzas que proteja en Asia sus intereses en un ejercicio similar al partenariado transatlántico. El argumento formal, la necesidad de preservar la libertad de navegación en alta mar y el

frente común frente a las intrusiones cibernéticas. El énfasis del artículo incidía netamente en la impronta militarista resaltando el valor del poder militar “para la defensa de la democracia y los derechos humanos”. Nuevamente, el Pentágono, sin ser una potencia asiática, sería el gran protector de los derechos marítimos y territoriales de los pequeños países de la zona atemorizados por China por lo exorbitado de su creciente poder y la entidad de sus demandas.

La relación con China se gestionaría a un nivel diferente, identificada como su mayor desafío. Así, China quedaría excluida del TPP (Trans Pacific Partnership) “por no respetar las reglas de la transparencia económica y la democracia”, aunque sí admite a Vietnam, con un modelo económico y político similar, al tiempo que refuerza los vínculos militares con Australia (una base de marines), con Indonesia o con Singapur y promete ayuda económica especial a los países del Bajo Mekong. En Indochina, la reconducción de las relaciones con Myanmar cabe integrarla en la misma estrategia.

La clave es la relación China-EEUU

El despliegue de 2.500 marines estadounidenses en el norte de Australia, el reforzamiento de la base de Guam y de las alianzas defensivas con Filipinas, Corea del Sur y Japón, y la ofensiva diplomática estadounidense en India y los 10 países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) profundizan la desconfianza de Beijing hacia Washington.

Tal desarrollo de los acontecimientos no puede dejar indiferente a China y convierte sus acciones de respuesta en gestos “tímidos”. Beijing acusa a EEUU de querer imponer su liderazgo en Asia y de perpetuar una mentalidad de guerra fría, condenando la interferencia en los problemas de la región. Dicha respuesta se complementa con el uso de la estrategia comercial (aumentando su comercio y sus inversiones en la región) y el compromiso de respeto al Código de Conducta de las Partes (2002) para resolver las disputas marítimas. Parte de la opinión pública estadounidense tampoco simpatiza con Japón. No pocos estadounidenses piensan que China es un socio más importante que Japón en Asia y Beijing ha reverdecido la diferente actitud de Alemania y Japón respecto a su papel en la contienda de 1939-1945.

La cuestión es doble. Por una parte, si EEUU cree que esta política de presión puede hacer derrapar el proyecto chino, avivando las diferencias internas y asumiendo un rumbo político que no ponga en cuestión de facto su hegemonía global. Por otra, si EEUU podrá mantener el pulso y responder a las expectativas que genera en materia de seguridad con respecto a los países de la zona, especialmente cuando afronta restricciones presupuestarias. Caso de afirmarse una política de contención de China que la señale como adversaria, la cooperación podría resentirse. No existe unanimidad a este respecto, pero los riesgos de una rivalidad acrecentada son considerables.

Clinton optó por una “asociación estratégica” con China. Bush calificó al gigante asiático de “competidor estratégico”. Los hechos indican que Obama la señala claramente como un rival. Dos años después del inicio de la estrategia *Pivot to Asia*, las tensiones en la zona crecen generando preocupación por una confrontación. EEUU desplegará en la zona hacia 2020 el 60% de su flota en el Pacífico y dotará a su comando regional de las armas más modernas. El objetivo es garantizar la hegemonía estadounidense y asegurar que sus intereses no sean desairados en la región del planeta con el mayor dinamismo económico. Tal planteamiento resquebraja su pretendida neutralidad en las disputas marítimas, situándole lógicamente del lado de sus aliados. Kerry prometió públicamente defender a Japón frente a China.

## Conclusión

China vive el último tramo de su proyecto modernizador. Es sin duda el más peligroso y difícil. Las presiones internas y externas pueden aumentar para condicionar su éxito o fracaso, especialmente en lo que atañe no a la economía sino a la preservación de su soberanía.

A lo largo del año 2013, el Buró Político del PCCh ha tratado de diseñar una estrategia de conjunto para el sudeste de Asia, utilizando sus inversiones, transporte, intercambios de todo tipo como palancas de una integración que tendrá su punto álgido en 2015, cuando Myanmar y los tres países de Indochina, pasen a formar parte del TLC suscrito con ASEAN. La prioridad de la apuesta económica trata de evitar una propagación de las tensiones septentrionales a la zona meridional y aislar a Japón. Tokio y Washington, intentan hacer lo propio respecto a China.

Las capacidades militares chinas han mejorado en los últimos años, pero no falta quien las ponga en cuestión dando a entender que nos hallamos ante un ejercicio exagerado e interesado tendente a justificar las alzas y otras decisiones de terceros. EEUU tiene que aceptar que China tiene un papel a desempeñar en la seguridad regional y que su libertad total en dicha zona tiene las horas contadas.

El conflicto entre China y Japón sube enteros y no resulta exagerado pensar en que pueda desatarse un enfrentamiento armado. Tokio debiera reconocer la existencia de la disputa con China y EEUU disuadir a su aliado de modificar la Constitución. China, por su parte, debiera inhibirse de nuevas medidas que pudieran interpretarse como desestabilizadoras. Cualquiera de ellas no tendría otro efecto que aumentar la popularidad de Abe y su “Japón ha vuelto”. .

Un Asia en blanco y negro no se corresponde con su complejidad y diversidad. La bipolaridad es un proyecto de dudoso encaje y la mayor parte de los países de la región tratarán de eludir esa hipótesis instando una arquitectura multilateral de la seguridad de la región. Si estas tensiones no son buenas para China en la medida en que facilita la estrategia de EEUU en la zona y no calma los temores de las partes en

conflicto, Beijing debiera incluir una oferta solvente en materia de seguridad en su política regional.

Con todo, la clave de la moderación remite inexorablemente a la capacidad o no de EEUU y China para construir esa nueva relación entre grandes potencias evocada por Obama y Xi Jinping. Por el momento, en Asia no avanza.

Xulio Ríos es director del Observatorio de la Política China

### **Bibliografía**

Armitage, Richard L. et al., The United States and Japan : Advancing Toward a Mature Partnership, INSS, National Defense University, Special Report, October 2000.

Armitage, Richard L. & Nye, Joseph S., The US-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020, CSIS, February, 2007.

Clinton, William, A National Security Strategy for a Global Age, President of the US, Report to Congress, US Congress, Washington DC, 2000.

Colmes, J. y Yoshihara, T., Chinese Naval Strategy in the 21th Century, New York, Routledge, 2008.

Cronin, Patrick M., Three Hidden Time Bombs in the US-Japan Alliance, The Diplomat. Accesible en: <http://thediplomat.com/2014/02/three-hidden-time-bombs-in-the-us-japan-alliance/>.  
Fecha de consulta: 28 de Febrero de 2014.

García Cantalapiedra, David, El despliegue estratégico de EEUU, la República Popular China y la seguridad en Asia 2001-2010, en UNISCI Discussion Papers N° 24, Octubre 2010.

Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, Annual Report to Congress, US Office of the Secretary of Defense, August 2010.