

CAPÍTULO SÉPTIMO

ASIA

ASIA

POR FERNANDO DELAGE

INTRODUCCIÓN

La crisis nuclear planteada por Corea del Norte, y el terrorismo islámico en el sureste asiático, han sido las dos principales preocupaciones en el panorama estratégico de Asia en 2003. La decisión de Pyongyang de dotarse de armamento nuclear creó la mayor crisis de seguridad en el continente desde 1994, año en el que a través del denominado Acuerdo Marco se creía haber suspendido el programa nuclear norcoreano. La actividad terrorista en el sureste de la región, por otro lado, vinculada a una red en cuyo centro se encuentra la Jemaa Islamiya —grupo vinculado a Al Qaeda— es una nueva amenaza que afecta a diversos países y no desaparecerá a corto plazo.

Otros potenciales focos de conflicto en la región estuvieron bajo relativo control a lo largo del año. Cachemira no provocó un enfrentamiento entre India y Pakistán como el de 2002, aunque tampoco se concretó la cumbre bilateral propuesta en mayo por Nueva Delhi para discutir el problema. En cuanto a Taiwan, Pekín protestó por diversas iniciativas de Taipei —de manera especial por el anuncio de una nueva Constitución— pero no se llegó a la escalada de tensión de otros años. Las elecciones presidenciales taiwanesas en marzo de 2004 serán una nueva ocasión de riesgo, como ya ocurrió en los comicios de 1996 y 2000 —cuando la República Popular intentó presionar mediante maniobras militares y pruebas de misiles en el estrecho— pero China parece haber optado por un enfoque de mayor pragmatismo.

Por lo que se refiere al equilibrio entre las potencias regionales, puede hablarse de una progresiva convergencia en la percepción de los problemas de seguridad. En el caso de China se confirma su voluntad de integración en las estructuras multilaterales, en el marco del “concepto de seguridad cooperativa” en el que hace hincapié su último Libro Blanco de Defensa (diciembre de 2002). También confirma esa actitud de Pekín la espectacular transformación de sus relaciones con Seúl —tanto en el terreno diplomático como económico— y su acercamiento estratégico a la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) mediante la prevista creación de un área de libre comercio (en 2010) y la firma, en octubre, del tratado de amistad y cooperación de la organización. China también mantuvo durante los últimos doce meses una relación positiva con Estados Unidos, que no se vio alterada ni por la guerra de Irak ni por la crisis norcoreana.

Japón, por su parte, reaccionó a la amenaza de Corea del Norte con una actitud de creciente realismo que marca un giro en su política de seguridad, confirmado asimismo con la aprobación parlamentaria del envío de soldados a Irak (aunque todavía no concretado). La inquietud por el comportamiento de Pyongyang explica su firme apoyo a Estados Unidos durante la crisis iraquí, sin abandonar una diplomacia que tiene que cooperar y competir al mismo tiempo con China y Corea del Sur por la influencia regional.

Las naciones del sureste asiático reforzaron sus relaciones con Washington en el contexto de la lucha contra el terrorismo, aunque permanecen las dudas sobre la estabilidad política en Indonesia, país que celebrará elecciones presidenciales y legislativas en 2004. A propuesta de Jakarta, la ASEAN avanzó durante el año en la definición de una “comunidad de seguridad”, lo que tendrá importantes implicaciones para el equilibrio estratégico asiático. En el subcontinente indio, por último, la relativa calma en las relaciones entre India y Pakistán —aunque la situación interna de este último país sigue siendo motivo de inquietud— permitió a Nueva Delhi dar nuevos pasos en su estrategia orientada a convertirse en una potencia regional. El viaje de su primer ministro a China en junio, el primero en una década, marca el comienzo de una nueva etapa en las relaciones de los dos gigantes asiáticos. La firma, en octubre, de un acuerdo de libre comercio con la ASEAN también responde a la búsqueda de una mayor proyección exterior.

Desde una perspectiva más amplia, el entorno de seguridad asiático se encuentra ante su más profunda transformación desde el fin de la guerra fría: también aquí el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva se han convertido en las prioridades de

prácticamente todos los gobiernos de la región. Fue revelador en este sentido que la cumbre anual del foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC), celebrada en Bangkok del 20 al 21 de octubre, abandonara los asuntos comerciales y de inversiones para centrar su agenda en la lucha antiterrorista, Irak y Corea del Norte. La agenda de seguridad del continente afronta amenazas más complejas que las de otras épocas, al tiempo que se acusa el impacto de una política norteamericana que busca el cambio de régimen en Pyongyang y la reconfiguración de su actual despliegue militar, así como una mayor presencia en el sureste asiático y en Asia central. Estos objetivos obligan a diversos ajustes estratégicos por parte de las potencias regionales.

La decisión del régimen de Kim Jong Il de reactivar su programa nuclear no altera en lo esencial el equilibrio de poder en Asia oriental, pero se teme que pueda provocar un efecto de contagio si Corea del Sur, Japón o incluso Taiwan decidieran también dotarse de este tipo de armamento, una perspectiva que preocupa de manera particular a China. Aun así, la crisis ha tenido dos efectos aparentemente contradictorios: si por un lado ha reforzado la cooperación entre Washington y Pekín, por otro ha provocado una tensión sin precedente entre Estados Unidos y Corea del Sur, justamente cuando se celebra el 50 aniversario de su alianza.

En este orden de cosas reviste especial importancia el anunciado redespliegue de las tropas americanas en Asia, consecuencia tanto del cambiante equilibrio regional como de la revolución en los asuntos militares y de la naturaleza de las nuevas amenazas. El objetivo a largo plazo es el de reducir el número de soldados —desde los 100.000 actuales— y reforzar su flexibilidad mediante fuerzas más ligeras y de mayor movilidad sin que se vean mermados ni su compromiso con sus aliados —inquietos por estos cambios— ni su capacidad defensiva y de disuasión. La primera fase de ese redespliegue será Corea del Sur, donde Estados Unidos cuenta con 37.000 soldados. El 5 de junio, ambos gobiernos anunciaron un acuerdo de principio sobre esa reestructuración de las fuerzas americanas con el objetivo de “reforzar la seguridad en la península coreana y mejorar la defensa conjunta”. La propuesta consiste en trasladar la 2ª División de Infantería —más de 15.000 soldados— de la zona desmilitarizada a bases al sur de Seúl, al tiempo que Estados Unidos mejorará sus capacidades aéreas y navales en el país. Ese redespliegue no se producirá de manera inmediata, sino a lo largo de varios años, como confirmó en Seúl el 17 de noviembre el secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, en el curso de su primer viaje a Asia desde que se hiciera cargo del Pentágono.

En Japón, Estados Unidos mantendrá sus bases, aunque se está considerando el traslado de marines fuera de Okinawa (se ha hablado incluso de Australia). La presencia norteamericana en Asia con toda probabilidad se verá reforzada también mediante acuerdos de acceso con países como Filipinas, Malaisia, Singapur y Vietnam. Este despliegue contará con los recursos de bombarderos y submarinos ubicados en las islas de Guam o Diego García. Por último, también se extenderá la cooperación en materia de defensa con la India, facilitando el acceso norteamericano a bases e instalaciones en Asia meridional. El continente tiene que ajustarse de este modo a la nueva política de Washington, tanto por la transformación en su presencia militar como por el más amplio contexto de la guerra antiterrorista, de manera especial en relación con las implicaciones para Asia de la guerra de Irak.

ASIA Y LA GUERRA DE IRAK

Algunos gobiernos del Asia-Pacífico estuvieron entre los más firmes aliados de Estados Unidos en su intervención en Irak. El primer ministro australiano, John Howard, que tuvo que superar una moción de censura en la cámara alta del Parlamento por su apoyo a la guerra, decidió el envío de 2.000 soldados. En Japón, con una opinión pública también mayoritariamente en contra de la guerra, el primer ministro, Junichiro Koizumi, ofreció su apoyo político e incluso presionó a miembros del Consejo de Seguridad para la aprobación de una resolución de la ONU. Japón fue nombrado como miembro de la “coalición de voluntarios” aun cuando no comprometiera tropas: hasta el 26 de julio la Dieta (Parlamento) no aprobó el envío de soldados a Irak —en misiones no de combate—; envío que seguía sin concretarse al terminar el año ante el deterioro de la situación iraquí y la oposición popular.

Japón, como muchos de los aliados europeos de Estados Unidos, discrepa del unilateralismo americano y de su desdén por instituciones como la ONU, un pilar central de la política exterior japonesa desde la posguerra. Pero en opinión de la mayoría de los analistas, la posición de Koizumi estaba justificada para asegurarse el apoyo de Washington frente a Corea del Norte, el problema que más está influyendo en la transformación de la política de defensa japonesa. En el caso de Japón siempre es necesario mencionar su contribución financiera: si en la primera guerra del Golfo Tokio aportó 13.000 millones de dólares y en Afganistán 900 (en los dos casos un 25% del total de los costes), en el caso de Irak su aportación anunciada en la

conferencia de donantes de Madrid en octubre fue de 1.500 millones (más otros 3.500 millones en préstamos en el período 2005-07).

Tan sorprendente como la contribución militar japonesa —pese a su aplazamiento— fue la surcoreana. El presidente Roh Moo Hyun decidió el envío de 675 soldados en el marco de misiones humanitarias (la mayoría son médicos e ingenieros militares). Roh se enfrentó a su propio partido y a la opinión pública, ambos contrarios a la medida, mientras que el opositor Grand National Party, con mayoría en el Parlamento, sí apoyó la decisión. Washington interpretó el envío como un gesto positivo por parte de Roh, inicialmente considerado con gran recelo por Estados Unidos dada su antigua posición personal contraria a la presencia de fuerzas norteamericanas en la península coreana. Estados Unidos pidió a Seúl más de 5.000 soldados para Irak, pero Roh parecía exigir una contraprestación: que Washington se comprometiera a reducir la tensión con Pyongyang. Aunque la mayoría de los surcoreanos se oponen al envío de tropas, el gobierno teme que un rechazo a la petición norteamericano dañe su relación bilateral. A falta de una decisión final, el 14 de noviembre Seúl anunció que no enviaría más de 3.000 soldados.

Para China la guerra de Irak planteaba un complejo dilema. Sus líderes temían que, después de Bagdad, Estados Unidos pudiera considerar el uso de la fuerza contra Pyongyang, lo que provocaría una oleada de cientos de miles de refugiados hacia su país y desestabilizaría toda la región. Algunos se preguntaban también si la inclinación de Washington a recurrir unilateralmente al uso de la fuerza pudiera tener implicaciones en el futuro con respecto a China, quizá en un contexto relacionado con Taiwan. Pekín observa asimismo con inquietud la estrategia norteamericana hacia Oriente Próximo: con su creciente necesidad de importaciones de energía, China tiene un interés en la estabilidad política de la región, pero también le preocupa que la mayor influencia de Estados Unidos en la zona (así como en Asia central) pueda complicarle el acceso al petróleo en una crisis futura.

Esta combinación de factores condujo a China a acentuar lo positivo en sus relaciones con Estados Unidos, quizá por falta de una mejor alternativa. Sin poder ofrecer un apoyo explícito a la política norteamericana, se distanció sin embargo de Francia, Alemania y Rusia y, varios meses antes de la intervención, el anterior presidente Jiang Zemin dejó saber a Bush que China no bloquearía una decisión en el seno de la ONU. Washington, por su parte, no dio mayor

importancia a las críticas de Pekín y reconoció la importancia de su apoyo para afrontar la crisis norcoreana.

En la India, la guerra se convirtió en una cuestión de gran debate nacional: Estados Unidos quería que Nueva Delhi aportara hasta 17.000 soldados. Pese a la enorme presión, se rechazó su envío ante la ausencia de un mandato de la ONU. La aprobación en octubre de la resolución 1511 no hizo sin embargo que el gobierno cambiara de actitud. En el caso de Pakistán, el general Musharraf dejó bien claro la imposibilidad de un compromiso militar ante la declarada hostilidad de su opinión pública.

En el sureste asiático, Washington contó con el apoyo de Filipinas (que comprometió cerca de 100 soldados), Tailandia (que envió más de 400 soldados) y Singapur (que envió algunos buques y aviones de transporte) y la dura oposición del primer ministro de Malasia, Mahathir bin Mohamed, que manifestó su preocupación por el impacto de la guerra en la lucha global contra el terrorismo y por la creciente politización de los grupos islámicos en la subregión. Esas mismas razones también llevaron a Megawati Sukarnoputri, presidenta del país con mayor población islámica del mundo —Indonesia— a condenar la intervención. El 30 de marzo, 100.00 manifestantes se concentraron ante la embajada norteamericana en Jakarta. Según sondeos de la Pew Foundation, de un 61% de indonesios con una opinión favorable de Estados Unidos en 2002 se ha pasado al 15% en junio de 2003.

LA CRISIS NORCOREANA

Si los países con población islámica en el sureste asiático observaron la guerra de Irak por sus implicaciones para su vida política interna, en el noreste de la región la preocupación por Irak se centraba en sus posibles efectos sobre la crisis que viven de manera más directa: Corea del Norte. Los países asiáticos se preguntaban si la intervención en Irak anticipaba un enfoque norteamericano de confrontación frente a Pyongyang. Como ya se analizó en la anterior edición del Panorama Estratégico, desde finales de 2002 Corea del Norte anunció que había reactivado sus instalaciones nucleares en Yongbyon (13 de diciembre), expulsó a los inspectores de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (el 27 de diciembre), abandonó el tratado de no proliferación nuclear (10 de enero de 2003) y amenazó con reanudar los ensayos de misiles que había suspendido en 1999, desatando las especulaciones sobre sus posibles motivos.

Para unos, Kim Jong Il recurre al chantaje nuclear para asegurar la supervivencia del régimen y obtener de Washington tanto ayuda económica como el compromiso formal de que no le atacará. Para otros, Pyongyang ha decidido que el armamento nuclear es lo que mejor garantiza su seguridad, sobre todo después de lo ocurrido en Irak. Probablemente sean las dos cosas: para conseguir ayuda financiera Corea del Norte necesita un instrumento de presión, mientras que el armamento nuclear le da a Kim Jong Il su única capacidad de disuasión posible.

Desde que admitió la existencia de su programa de enriquecimiento de uranio en octubre de 2002, Pyongyang advirtió que la única manera de resolver la crisis era mediante negociaciones “directas y sobre bases iguales” con Washington. A lo largo de 2003 fue dando marcha atrás en esa exigencia. Estados Unidos, que siempre rechazó el planteamiento norcoreano, buscaba por el contrario la formación de un frente multilateral, pero no todas las restantes potencias veían el problema del mismo modo.

Estados Unidos cuenta con tres opciones —diplomacia, ataque militar o presión económica— todas ellas con importantes limitaciones. La negociación sería una especie de recompensa al comportamiento de Pyongyang y una marcha atrás en la política de no negociar con estados delincuentes en posesión de armas de destrucción masiva. El uso de la fuerza —un golpe contra sus instalaciones nucleares— desencadenaría una guerra que pondría en riesgo la vida de millones de personas y desestabilizaría la región económicamente más dinámica del mundo. El estrangulamiento económico de Corea del Norte mediante una política de sanciones requeriría un frente concertado con Seúl, Tokio y Pekín, ninguno de los cuales desea ver el hundimiento del país.

El dilema es aún más grave al concentrar Estados Unidos su atención en Irak. Pyongyang sabe que cuenta con un margen de oportunidad para una mayor escalada en la crisis sin riesgo de una respuesta militar por parte de Washington. El 18 de abril, en su primer comentario oficial sobre Irak, Pyongyang dijo: “La guerra enseña que, para evitar un conflicto y defender la seguridad y la soberanía de un país, es necesario tener un poderoso instrumento físico de disuasión”. Cuando Washington pueda dedicar mayor atención a Corea, ésta habrá reforzado su arsenal nuclear y, por tanto, su posición negociadora. Kim Jong Il puede pensar que será entonces cuando Estados Unidos querrá sustituir el Acuerdo Marco por un compromiso de no agresión y un paquete de ayudas económicas que garanticen la supervivencia del régimen. Pero

el presidente Bush había sido tajante, en enero, al asegurar que no habría un nuevo acuerdo como el de 1994: “El régimen norcoreano utiliza su programa nuclear para provocar temor y lograr concesiones. Estados Unidos y el mundo no aceptarán el chantaje”.

El director de la CIA, George Tenet, indicó el 12 de febrero que Corea del Norte tendría plutonio suficiente como para construir cinco bombas en un plazo de seis meses. El departamento de Estado, por boca del secretario de Estado adjunto para Asuntos de Asia y del Pacífico, James Kelly, calificó a Corea del Norte como “un grave problema de proliferación”, pero dejó abierta la posibilidad de conversaciones. Distinta fue la actitud del secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, que puso a 24 bombarderos en alerta en el Pacífico y describió a Pyongyang como un “régimen terrorista”. Pese a las diferencias internas en el seno de la administración sobre cómo afrontar la amenaza norcoreana, Washington mantuvo su estrategia de internacionalizar la crisis, y el secretario de Estado, Colin Powell, viajó a la región en busca del apoyo de Tokio y de Pekín. También de Seúl, donde asistió, el 25 de febrero, a la toma de posesión del nuevo presidente, Roh Moo Hyun, saludada horas antes por Pyongyang con la prueba de un misil de corto alcance que cayó sobre el mar de Japón.

Aunque Powell se encontró con que Seúl y Pekín insistían en que Washington aceptara la demanda norcoreana de conversaciones bilaterales, en pocas semanas China daría un llamativo giro, mostrando su disposición a actuar como intermediario. Representantes de Estados Unidos, Corea del Norte y China se reunieron en Pekín el 23 de abril. Para los norcoreanos, la clave para la resolución de la crisis consistía en que Washington abandonara su hostilidad, mientras que la delegación norteamericana exigió una vez más a Pyongyang el desmantelamiento de su programa nuclear como paso previo a toda negociación. La reunión terminó sin ningún avance significativo, pero con las amenazas de Corea del Norte de realizar una “demostración física” de su armamento nuclear; declaración que probablemente colmó la paciencia de Pekín y le llevó a una participación más activa en el proceso, como se examinará más adelante.

De visita en Estados Unidos, el presidente Roh se entrevistó con Bush el 14 de mayo, animándole a mantener abiertos los canales de negociación con Pyongyang aunque el presidente norteamericano no quiso renunciar a la opción militar. Roh volvió a Seúl con una actitud más dura frente a Pyongyang, señalando que su política de compromiso y de cooperación económica con el Norte se acabaría si éste agravaba la tensión nuclear. La respuesta de Corea del Norte no

se hizo esperar: amenazó a Seúl con un “desastre indescriptible” si se alineaba con Washington contra ella.

A mediados de junio, Pyongyang sorprendió de nuevo al decir que su programa de armamento nuclear se debía a su necesidad de ahorrar dinero: “No queremos tener una capacidad de disuasión nuclear para chantajear a los demás. Lo que intentamos es reducir el armamento convencional y destinar mayores recursos al desarrollo económico para mejorar el bienestar de nuestro pueblo”. En un país arruinado que dedica el 30% de su PIB a mantener un ejército de un millón de hombres, hay desde luego pocas posibilidades de crecimiento. Pero no hay que engañarse sobre la motivación última del régimen: su supervivencia.

En un proceso diplomático bloqueado desde abril, el 1 de agosto Pyongyang aceptó la celebración de conversaciones en Pekín a seis bandas —con Estados Unidos, Corea del Sur, China, Japón y Rusia— después de que Washington indicara que estaba dispuesto a mantener una reunión bilateral durante el curso del encuentro. La presión china sobre Corea del Norte lo hizo posible, aunque ni siquiera Pekín confiaba en lograr ningún avance: se trataba sobre todo de ganar tiempo. En la reunión, del 27 al 29 de agosto, los norcoreanos pidieron garantías de seguridad y ayuda económica antes de desmantelar su programa nuclear, mientras que Estados Unidos exigió su paralización como condición previa para todo posible acuerdo. Las partes decidieron, no obstante, volver a reunirse en el mismo formato.

A mediados de octubre se hablaba de una posible segunda ronda en diciembre, en la que se esperaba que Washington ofreciera algunos incentivos a Pyongyang. El propio Bush anunció en Bangkok el 19 de octubre su disposición a ofrecer a Corea del Norte alguna garantía de seguridad —pero no un tratado de no agresión— si ésta se comprometiese a abandonar sus ambiciones nucleares. Este giro en la posición norteamericana volvió a cambiar la dinámica del proceso y el 30 de octubre Pyongyang manifestó su acuerdo “en principio” para celebrar la nueva ronda.

Uno de los hechos más relevantes del año es cómo la crisis norcoreana amenazó con agravar las diferencias entre Washington y Seúl, aliados desde hace cincuenta años. El presidente Roh Moo Hyun, comprometido con la “sunshine policy” de su antecesor Kim Dae Jung —aunque le ha cambiado el nombre: ahora se llama “política de paz y prosperidad”— se opone a toda medida coercitiva o militar por parte de Washington. La mayor parte de los surcoreanos

piensan que la política norteamericana ha agravado la crisis, al reforzar la percepción de aislamiento del Norte. El sentimiento antiamericano en Corea del Sur se encuentra en su más alto nivel desde finales de los años cuarenta, lo que podría ocasionar un grave daño a su alianza con Estados Unidos.

En septiembre, Seúl anunció el mayor aumento de sus gastos de defensa en los últimos siete años: un 8,1%. Es la primera etapa de un plan de 10 años, orientado a que las fuerzas armadas surcoreanas puedan reducir su dependencia de Estados Unidos en materia de seguridad. Es un objetivo que también Washington ha defendido durante años: pese a su proximidad a Corea del Norte —el país más militarizado del mundo con 1 millón de soldados y armas nucleares y químicas— Seúl sólo gasta el 2,8% de su PIB en defensa.

Las tensiones entre los dos aliados se producen, además, en un momento interno particularmente difícil para Corea del Sur. A una grave situación económica —el país entró en recesión a principios de año— se suma una crisis constitucional abierta por el propio presidente. Tras ver caer su popularidad del 80% al 20% en ocho meses, Roh propuso el 13 de octubre un voto de confianza sobre su gobierno mediante la celebración de un referéndum en diciembre: de perderlo, se comprometía a abandonar el poder y convocar nuevas elecciones presidenciales en abril de 2004 (coincidiendo con las legislativas).

CHINA

A lo largo del año, la atención de los dirigentes chinos estuvo volcada en el cambio de liderazgo en el Partido Comunista (PCCh). En marzo, la Asamblea Popular Nacional completó los nombramientos en el gobierno, después de los efectuados por el partido en su XVI Congreso (noviembre 2002). Los más significativos —aunque esperados— fueron el traspaso de la presidencia de la República de Jiang Zemin a Hu Jintao (quien ya había recibido del primero la secretaría general del partido), el ascenso a la vicepresidencia de Zeng Qinghong —mano derecha de Jiang— y la sustitución de Zhu Rongji por Wen Jiabao como nuevo primer ministro. Accedió así al poder la denominada “cuarta generación” de líderes, aunque permanecen las dudas sobre el verdadero margen de maniobra de Hu: en el nuevo Comité Permanente del Buró Político, integrado por nueve personas, hay hasta seis leales de Jiang y este último mantiene la presidencia de la Comisión Central Militar.

Como ya se indicó en la anterior edición del Panorama Estratégico, esta renovación en el liderazgo ha ido acompañada de una transformación doctrinal —la denominada “teoría de las tres representaciones”, formulada por Jiang y asumida por Hu— que rompe con el pasado ideológico del PCCh. Es un partido que busca sus bases en la clase media y no, como antes, en el proletariado y los agricultores, y que incluso ha aceptado a empresarios capitalistas como afiliados. La motivación de ese nuevo aparato doctrinal es obvia: si el partido no cuenta con las nuevas fuerzas y las integra en sus estructuras, se terminará produciendo un enfrentamiento entre estado y sociedad, con graves consecuencias para la estabilidad nacional.

En el XVI Congreso, Jiang fijó como objetivo cuadruplicar el PIB en el año 2020. De mantenerse el ritmo actual de crecimiento —un 8,2% en 2002 y un estimado 9% en 2003— podrá lograrse, aunque no pueden negarse las dificultades existentes. El acceso de la República Popular a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001 ha reforzado el dinamismo económico (en 2002 China fue el mayor receptor mundial de inversión extranjera directa: 53.000 millones de dólares), pero también ha dañado a algunos de sus sectores —en particular la agricultura, que todavía representa unos 700 millones de personas (60% de la población), y los trabajadores de las empresas estatales—; y ha agravado al mismo tiempo las diferencias de renta entre el campo y la ciudad, entre la costa del sur y el interior del país. Compaginar la prioridad del crecimiento económico con el mantenimiento del régimen comunista, evitando que esas diferencias sociales se conviertan en un problema político es el gran desafío de los líderes de la cuarta generación.

Hu, un “aparatchik” clásico cuyas ideas eran por completo desconocidas antes de llegar al poder, ha dedicado sus primeros meses de mandato a hacer hincapié en la defensa de esos sectores más desfavorecidos. Sin una decidida actuación en política social, orientada a corregir los enormes déficit en sanidad, educación y medio ambiente; sin una mayor regulación que frene los excesos del capitalismo; y una más decidida lucha contra la corrupción, estará en peligro la legitimidad del gobierno comunista. Por si los efectos de la reforma económica sobre la estabilidad social no fuera una tarea suficientemente compleja, durante el año Hu tuvo que afrontar dos problemas con los que no se contaba: la crisis sanitaria provocada por el síndrome respiratorio agudo severo (SARS) y las manifestaciones en Hong Kong contra las leyes antisubversión.

Durante varias semanas, el SARS prometía convertirse en una grave amenaza. Además del impacto económico —que se estima habrá restado un 1% al crecimiento del PIB— se temía la pérdida de confianza de los inversores y de la comunidad internacional en China. Hasta el 24 de junio, fecha en que las autoridades dieron por concluida la epidemia, se habían producido un total de 5.327 casos y 348 víctimas. Más difícil de valorar es el impacto político. Algunos analistas dieron a entender que los problemas de gobernabilidad expuestos por la crisis llevarían a los dirigentes chinos a avanzar en las reformas políticas. Los ceses del ministro de Sanidad y del alcalde de Pekín, por ejemplo, son algo inédito en la historia de la República Popular. Pero esas expectativas —poco realistas— se vieron pronto frustradas. El discurso de Hu el 1 de julio, aniversario de la fundación del PCCh, era esperado como indicación de esos posibles cambios. El nuevo secretario general, en vez de fijar su propia agenda, se limitó a rendir homenaje a la teoría de las tres representaciones de Jiang.

En Hong Kong, de manera inesperada, una manifestación popular creó la mayor crisis desde su retrocesión a la soberanía china en 1997. El 1 de julio, 500.000 personas salieron a la calle a manifestarse contra una ley antisubversión (conocida como Artículo 23) que hubiera reducido la autonomía del territorio. Pekín nunca permitirá que Hong Kong se convierta en una base de subversión de la República Popular o en un ejemplo de democracia de corte occidental, pero la crisis reveló los límites de su estrategia: tuvo que optar entre sumarse a la población u oponerse a ella; no podía contar con una solución intermedia. El 5 de septiembre, el jefe del ejecutivo de Hong Kong, Tung Chee-hwa, retiró la ley. Parece así que Pekín ha cambiado su enfoque del enclave, aunque también existe una motivación táctica: los dirigentes chinos saben que haber forzado la aprobación de la iniciativa hubiera dañado a sus candidatos de cara a las elecciones de 2004 al Consejo Legislativo. Los demócratas del territorio se han quedado de este modo sin su mejor arma. Con un mandato constitucional para reformar el sistema político en 2007, la batalla entre los grupos prodemocráticos y las facciones más conservadoras queda abierta.

La gestión de estas dos crisis y la identificación con una nueva agenda social sirvieron para reforzar la autoridad de los nuevos dirigentes. Quizá ello explique que el 30 de septiembre, vísperas de la fiesta nacional y próximo a la celebración del tercer plenario del Comité Central del PCCh, Hu pronunciara un discurso dirigido al Buró Político sobre la necesidad de emprender reformas democráticas. Hu reclamó que se incrementase “la participación ordenada de los ciudadanos en los asuntos políticos y que se garantice el derecho del pueblo a realizar elecciones

democráticas, a participar en las decisiones”, y que se refuerce el Estado de Derecho. En el breve extracto de su discurso publicado por el “*Diario del Pueblo*”, el calificativo “democrático” aparecía hasta 14 veces. Tras sus palabras cuidadosamente escogidas, se esconden quizá tres tipos de posibles reformas: mayor transparencia dentro del PCCh; una reforma constitucional que proteja la propiedad privada; y un mayor hincapié en los problemas sociales y medio ambientales. La declaración no debe conducir a engaño: las referencias a la democracia anuncian el comienzo de una estrategia que busca la consolidación del PCCh mediante su ajuste a una sociedad muy transformada. De una búsqueda obsesiva por el crecimiento económico a todo coste, Hu propugna una estrategia más sostenible y equilibrada. Es un reconocimiento, no de la necesidad de la democracia sino de que tiene que cambiar la manera en que ha funcionado la política china durante los últimos veinticinco años.

Como consecuencia de la estabilidad de la política interna después de esta ordenada transición —la primera sin traumas en la historia de la República Popular— y del mantenimiento del ritmo de crecimiento, China transmite la impresión de una mayor confianza en sí misma. El envío de su primer astronauta al espacio —en octubre— y el anuncio de un ambicioso programa especial es un ilustrativo ejemplo. Pero otro factor clave que explica esa actitud es la normalización en sus relaciones diplomáticas: un entorno exterior estable es condición necesaria para los objetivos internos de los dirigentes chinos y éstos parecen haber reconocido cómo su poder económico ha transformado su perfil internacional, al tiempo que les ha mostrado nuevas formas de ejercer su proyección exterior. Especialmente significativa fue la presencia de Hu Jintao en la cumbre del G-8 en Evian (Francia), en junio: China siempre había rechazado las invitaciones de este grupo, al que calificaba como un club de países ricos. El abandono de su retórica de defensa de los países no alineados es un claro ejemplo de esa evolución en su concepción de las relaciones internacionales.

El deseo chino de maximizar sus oportunidades económicas y reducir las tensiones diplomáticas condujo en 2003 a un reforzamiento de sus relaciones con los países de la ASEAN —anticipado en la anterior edición del Panorama Estratégico— y con la India. La transición en el liderazgo tampoco tuvo un impacto apreciable sobre las relaciones con Washington: la tendencia positiva apreciable desde 2001 se mantuvo a lo largo del año, imponiéndose sobre los temores de Pekín acerca de su posible cerco por parte de unos Estados Unidos que extienden su influencia en el sur y sureste de la región, además de en Asia central.

Esta mejorada atmósfera se debe a una convergencia de intereses. Con su atención centrada en su transición interna y en la reforma económica, Pekín tiene pocos deseos de enfrentarse a Estados Unidos, país decisivo para sus intereses comerciales. Ese acercamiento no significa, sin embargo, que compartan una misma opinión sobre todos los problemas internacionales: Irak y Corea del Norte fueron los dos ejemplos más evidentes en 2003.

Cuando Washington indicó su voluntad de invadir Irak puso a Pekín ante una difícil elección. Éste podía utilizar su condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad para bloquear o condenar una acción militar, poniendo en riesgo su relación con Estados Unidos. La otra posibilidad consistía en ofrecer su apoyo a Washington, en la esperanza de minimizar el daño a la ONU y mantener en parte su influencia. Ninguna de las dos opciones resultaba especialmente atractiva. Afortunadamente para Pekín, la decisión de Washington y Londres de no presentar una nueva propuesta de resolución evitó que tuviera que pronunciarse al respecto. Pese a compartir muchos de los puntos de vista de Francia, Alemania y Rusia, China no estaba dispuesta a sacrificar su cooperación con Washington por Bagdad.

Corea del Norte, por el contrario, es un ejemplo de cómo, aun compartiendo un mismo objetivo —una península libre de armamento nuclear—, Estados Unidos y China mantienen distintas prioridades y han discrepado sobre la manera de afrontar el problema. La insistencia de Pekín en que Washington recurriera a la ONU para responder frente a Irak contrastaba con su defensa de las conversaciones bilaterales entre Estados Unidos y Corea del Norte como único modo de resolver la crisis nuclear. Para Washington, sólo internacionalizando la disputa y formando un frente multilateral contra Pyongyang podría conseguirse que éste abandonara su programa nuclear. A principios de año, Bush y Powell se quejaron repetidamente de los insuficientes esfuerzos de Pekín por desbloquear la crisis.

Pero la posición china era reflejo de su percepción del desafío norcoreano. Pekín es consciente de que una Corea del Norte nuclear resultaría más difícil de influenciar, justificaría la presencia de fuerzas norteamericanas en Asia oriental, sería un pretexto para que Estados Unidos desplegara un sistema de defensa antimisiles que pudiera cubrir Taiwan, y daría paso a un mayor activismo exterior por parte de Japón. Al mismo tiempo, sin embargo, China no tiene excesiva confianza en su capacidad para presionar sobre Pyongyang de manera que pueda obtener unos resultados más acordes con sus intereses. Pekín teme que los intentos de presionar a Corea del Norte puedan provocar el hundimiento del régimen o provocar una guerra con terribles

consecuencias para el noreste asiático. La desaparición de Corea del Norte del mapa político, por otro lado, eliminaría el colchón estratégico que separa a China y Estados Unidos en Asia oriental.

No obstante, dos factores permitieron creer a Washington en la posibilidad de un giro en la posición china. Primero, dada la tradicional reserva de Pekín a exponer públicamente su política hacia Corea del Norte, que la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA) remitiera el problema al Consejo de Seguridad proporcionaría a China un incentivo para aumentar su presión sobre Pyongyang. En segundo lugar, una mayor escalada de la tensión por parte del régimen de Kim Jong Il provocaría un alejamiento aún mayor de Pekín. Y eso es lo que ocurrió a partir de abril. China reveló su propia iniciativa, anunciando por sorpresa que se ofrecía como anfitrión para un encuentro entre representantes norcoreanos y norteamericanos. Corea del Sur, Japón y Rusia quedaban excluidos.

La iniciativa china carecía de precedente. El nuevo gobierno chino reconocía que, si realmente quería mantener la estabilidad regional y evitar una guerra como la de Irak, no podía esconderse tras su vieja retórica de la coexistencia pacífica. En otros tiempos considerado como un activo estratégico y un colchón que protegía a China de amenazas externas, los analistas de la República Popular comenzaban a ver en la agresividad norcoreana una incómoda carga. Cuando en la reunión (23-25 de abril), Corea del Norte no sólo admitió poseer armas nucleares sino que amenazó con probarlas, China decidió adoptar un papel más activo en la gestión de la crisis y considerar un abanico más amplio de opciones.

El comportamiento norcoreano ha reforzado de ese modo la cooperación en el terreno de la seguridad entre China y Estados Unidos. En la medida en que el régimen de Kim Jong Il se ha vuelto más beligerante, la relación entre Pyongyang y Pekín (anteriormente descrita tan “estrecha como labios y dientes”) se ha convertido en una en la que los dientes chinos están cada vez más dispuestos a morder los labios norcoreanos. Además de recurrir a medidas como cortar el flujo de petróleo y de electricidad a Corea del Norte, lo que Pekín ha hecho en varias ocasiones desde principios de año, el gobierno chino mantuvo las presiones al más alto nivel: la visita a Pyongyang del entonces viceprimer ministro chino, Qian Qichen, en marzo, fue probablemente clave para que se celebrara la reunión de abril; y la del viceministro de Asuntos Exteriores, Dai Bingguo, que entregó personalmente a Kim Jong Il una carta de Hu Jintao, el 14 de julio, permitió el encuentro de agosto, esta vez con la participación adicional de Corea del Sur, Japón y

Rusia. El 23 de octubre, Pyongyang anunció su invitación a un alto cargo chino, Wu Bangguo (presidente del comité permanente de la Asamblea Popular Nacional), creando la expectativa de una importante decisión. Durante su visita, la semana siguiente, Corea del Norte dio su asentimiento a una nueva reunión multilateral en diciembre.

En las relaciones exteriores de la República Popular, por último, uno de los hechos más importantes del año fue el nuevo acercamiento a la India. La declaración firmada el 24 de junio durante el viaje a China del primer ministro indio, Atal Behari Vajpayee, fue descrita como el mayor impulso a las relaciones bilaterales desde la visita de Rajiv Gandhi en 1988. El 14 de noviembre ambos países realizaron incluso sus primeras maniobras militares conjuntas. Se busca normalizar una relación marcada por la desconfianza desde que China humillara a las tropas indias en su breve guerra fronteriza de 1962 y, al mismo tiempo, incrementar el comercio entre ambos países.

Cuando India realizó sus ensayos nucleares en 1988, identificó a China —no Pakistán— como la mayor amenaza a su seguridad. Nueva Delhi observaba con preocupación el despegue económico chino y su creciente influencia estratégica en Asia. El mantenimiento del apoyo prestado por Pekín a Pakistán reforzaba la percepción india de China como una potencial amenaza. Aparentemente, durante la visita poco se discutió sobre el estrechamiento en las relaciones de la India con Estados Unidos o sobre la inquietud india por la ayuda militar china a Pakistán, aunque ambos asuntos han sido determinantes en este nuevo acercamiento de ambas partes. Tampoco se discutieron, al parecer, sus respectivos programas nucleares. Pero la visita logró dos importantes acuerdos.

Por un lado, se decidió crear una comisión bilateral encargada de resolver los problemas fronterizos y se desbloqueó uno de los problemas más sensibles entre ambos países: Vajpayee reconoció la soberanía china sobre Tíbet y Pekín la soberanía india sobre Sikkim (territorio cercano a la frontera con Tíbet que India se anexionó en 1975). Por otro, se acordó crear un grupo de estudio que estudie la manera de reforzar su cooperación económica: el comercio entre India y China ha crecido de la ridícula cifra de 5 millones de dólares en 1990 a 5.000 millones hoy, pero sigue siendo muy pequeño para dos países que suman 2.300 millones de habitantes, un tercio de la población mundial.

JAPÓN

El gobierno japonés tuvo que afrontar una economía que sigue marcada por la fragilidad del sistema bancario y la deflación, así como un escenario internacional complicado por la guerra de Irak y por la crisis nuclear en la península coreana. Pero el primer ministro, Junichiro Koizumi, logró imponerse en el escenario político interno: el 20 de septiembre fue reelegido como presidente del Partido Liberal Democrático (hasta 2006) y unas semanas después convocó elecciones generales para el 9 de noviembre. Los resultados no le otorgaron la mayoría absoluta que esperaba, pero el ascenso del Partido Democrático de Japón (PDJ), tras su fusión en septiembre con el Partido Liberal, puede contribuir a la consolidación de un sistema bipartidista que pondrá fin al ciclo de inestabilidad de la última década. En sus más de dos años en el poder, Koizumi apenas ha avanzado en las reformas estructurales que necesita la economía, pero está transformando la política de seguridad y defensa y ahora, con tres años de mandato por delante, tendrá que ajustar el PLD a un entorno en el que parece haber surgido por primera vez en muchos años una genuina alternativa de gobierno.

Al concluir 2002, el gobierno japonés parecía haber asumido que el país necesitaba una política de seguridad que le permitiera afrontar las nuevas amenazas a su seguridad desde una estructura más estable, que fuera coherente sin embargo tanto con la Constitución como con su alianza con Estados Unidos. Irak y Corea del Norte han proporcionado el contexto que ha hecho posible esa evolución.

En la discusión sobre cómo responder a la guerra de Irak, el gobierno se inclinó por cooperar con Estados Unidos, consciente de que debía evitar el daño político y diplomático que sufrió en 1991 con ocasión de la primera guerra del Golfo. Sin embargo, la Constitución japonesa limita de manera importante sus opciones. Para proporcionar siquiera apoyo logístico a las fuerzas norteamericanas, el gobierno necesitaba dos cosas: una prueba de la vinculación entre Irak y Al Qaeda para justificar su cooperación de conformidad con la legislación antiterrorista (adoptada en 2001 y renovada en octubre de 2003) y una segunda resolución de la ONU que autorizara el uso de la fuerza. Ante la ausencia de esas condiciones, el gobierno limitó sus opciones al estudio de la participación de las fuerzas de defensa en la reconstrucción de Irak, limitándose entretanto a apoyar políticamente a Estados Unidos aun cuando no actuara bajo el paraguas de las Naciones Unidas. Pero ese compromiso diplomático no era menor: tanto la mayoría de la opinión pública japonesa (el 78% según un sondeo de febrero) como los dos socios

de coalición del PLD (el Nuevo Partido Conservador y el Nuevo Komeito) se manifestaron en contra de la intervención.

Durante los meses siguientes, el apoyo prestado por Japón iría en aumento. Tokio reforzó su apoyo logístico a las fuerzas en Afganistán en enero y, a principios de marzo, anunció que la marina suministraría combustible a las fuerzas multinacionales en aquel país; de este modo, Estados Unidos podía concentrar mayores recursos de cara a una intervención en Irak. Al mismo tiempo, desde principios de año el gobierno propuso una serie de iniciativas legislativas dirigidas a mejorar las capacidades en la lucha antiterrorista. El 15 de mayo, la cámara baja de la Dieta aprobó por rotunda mayoría tres leyes que dotan a Japón de un marco de respuesta en caso de un ataque exterior: es la primera vez desde la posguerra en que se definen las modalidades de movilización de las fuerzas armadas japonesas y sus poderes en casos de emergencia.

Koizumi visitó el rancho tejano de Bush el 22-23 mayo, donde ambos dirigentes confirmaron la coincidencia de sus puntos de vista sobre Irak (ratificado de nuevo durante la visita de Bush a Tokio el 17 de octubre). El 26 de julio, en otra novedad sin precedente, la Dieta aprobó una ley que abre el camino al envío de tropas a Irak, en misiones no de combate. El gobierno confiaba en enviar unos 1.000 soldados, aunque las complicaciones de la ocupación y la oposición de la mayoría de los japoneses retrasaron “sine die” la medida.

Con respecto a la península coreana, Japón parecía dividido entre su deseo de fomentar el diálogo entre Washington y Pyongyang y el temor a quedarse, como ya ocurrió en 1994, fuera de las discusiones. Cuando el paso dado por Koizumi al visitar Corea del Norte en septiembre de 2002 quedó en nada (véase Panorama Estratégico anterior) y Estados Unidos insistió en la formación de un frente multilateral para tratar el problema, Tokio se alineó con la posición norteamericana al agravarse su percepción de vulnerabilidad.

En febrero, el ministro de Defensa, Shigeru Ishiba, dijo en la Dieta que Tokio podría llegar a recurrir al uso de la fuerza contra Corea del Norte. El gobierno, por primera vez en dos generaciones, hablaba de ampliar su definición de legítima defensa para defender la contención proactiva de Pyongyang. Para muchos analistas, su declaración intentaba llamar la atención sobre las reducidas capacidades ofensivas de Japón, por lo que más que una amenaza creíble contra Corea del Norte, tenía la intención de animar el debate nacional sobre la necesidad de

reforzar el papel de las fuerzas de autodefensa y convertir a Japón en un actor de primer orden en la seguridad internacional.

También Corea del Norte está detrás del lanzamiento, el 28 de marzo, del primer satélite de reconocimiento japonés (en agosto se lanzaron otros dos); otra muestra de la búsqueda de una mayor autonomía en este campo. En igual sentido se aceleró la decisión de la incorporación japonesa a un sistema de defensa antimisiles. A finales de febrero, los gobiernos de Japón y Estados Unidos anunciaron su intención de comenzar en 2004 las pruebas en aguas cercanas a Hawai de tecnologías de interceptación de misiles balísticos. En mayo, coincidiendo con una visita a Tokio del vicesecretario de Defensa de Estados Unidos, Paul Wolfowitz, la prensa japonesa informó que, como respuesta a la amenaza norcoreana, el gobierno comenzaría el despliegue de un sistema de esas características en 2006-07, junto con una revisión de las orientaciones de la defensa nacional (actualizadas por última vez en 1996). Un sistema antimisiles tiene importantes implicaciones constitucionales para Japón —probablemente exigirá una enmienda al texto— además de financieras: se habla de 1.000 millones de dólares en cuatro años. Entretanto, Tokio decidió anticiparse a su despliegue anunciando la compra a Estados Unidos de misiles PAC-3 “Patriot”.

Cuando se reunieron en Crawford (Tejas), Bush y Koizumi también manifestaron que veían el problema norcoreano “exactamente de la misma manera” y su coincidencia en la búsqueda del fin completo, verificable e irreversible del programa nuclear de Pyongyang. Tokio se sumó además a las actuaciones contra las actividades ilícitas de Corea del Norte, inspeccionando y deteniendo el tráfico marítimo con el país y el control aduanero y las inspecciones de seguridad. Pyongyang acusó a Japón de adoptar sanciones económicas que definió como un acto de guerra. En octubre, Corea del Norte exigió que Japón fuera excluido de toda nueva reunión multilateral, aunque posteriormente dio marcha atrás.

El repaso de la evolución de la política exterior japonesa durante 2003 no debe concluir sin una mención a la visita de Koizumi a Moscú en enero, la primera visita de un primer ministro japonés desde 1998. Koizumi y el presidente ruso, Vladimir Putin, anunciaron el lanzamiento de un plan de acción dirigido a mejorar los intercambios políticos y culturales, incrementar el comercio y las inversiones, todo ello en la idea de que resulte posible ese acuerdo de paz nunca firmado entre Rusia y Japón desde 1945. Pero desde una perspectiva estratégica, la principal motivación del viaje fue el plan de construcción a partir de 2006 de un oleoducto desde Angarsk,

cerca del lago Baikal en Siberia, con Nakhodka, en la costa del extremo oriente ruso. El proyecto, que con una capacidad de un millón de barriles/día representaría la cuarta parte de las actuales importaciones de petróleo de Japón, reduciría su dependencia de Oriente Próximo. El problema es que China ha propuesto un proyecto similar a los rusos, de Siberia a Khabarovsk. Se espera una decisión de Moscú el año próximo.

SURESTE ASIÁTICO

La violencia no es ajena a la vida política del sureste asiático. Movimientos separatistas hacen frente desde hace años a sus gobiernos en países como Filipinas, donde las autoridades luchan contra grupos islámicos en el sur del archipiélago, o en Indonesia, donde —tras la separación de Timor Oriental— ha tenido que recurrirse a la fuerza para evitar la secesión de Aceh en el norte de Sumatra. Pero a estos hechos hay que añadir otro factor: el contagio del fundamentalismo islámico procedente del mundo árabe y representado por la Jemaa Islamiya (JI). La ideología antioccidental de los musulmanes de la región, su creciente politización y su adhesión a formas más estrictas del Islam es un fenómeno nuevo.

La JI constituye la mayor amenaza a la subregión. Es el grupo responsable del atentado de Bali de octubre de 2002 y de otras acciones terroristas en Malaisia y Singapur. Fuentes norteamericanas estiman que la JI cuenta aún con unos 750 operativos, a pesar de los 200 miembros detenidos en los dos últimos años, tanto en Indonesia como en Filipinas, Malaisia, Singapur e incluso en Tailandia y Camboya. El último de sus atentados, el 5 de agosto en el hotel Marriott de Jakarta —que causó 12 víctimas— es la prueba de que el grupo está lejos de su desarticulación. Especial importancia tuvo el arresto en Tailandia, el 11 de agosto, de Riduan Isamuddin, más conocido como Hambali, uno de los líderes de la JI. Custodiado por Estados Unidos en la isla de Diego García, Hambali es la prueba que vincula a la JI con Al Qaeda: instigador de los atentados de Bali, y de otros en Filipinas e Indonesia en 2000, Hambali colaboró —según funcionarios norteamericanos— con los terroristas suicidas del 11-S y en el ataque al USS “Cole”, el buque de la armada estadounidense atracado en Yemen en 2000.

La lucha contra el terrorismo ha propiciado un mayor acercamiento de los países de la ASEAN en el campo de la seguridad y fue un asunto prioritario tanto en la reunión anual del Foro Regional de la ASEAN (Phnom Penh, 18 y 19 de junio) como en la propia cumbre de la

organización (Bali, 7-8 octubre). Los ministros de Asuntos Exteriores de la ASEAN acordaron reforzar su cooperación policial a fin de facilitar la puesta en marcha de los acuerdos regionales ya concluidos contra el terrorismo (véase la anterior edición del Panorama Estratégico), incluyendo el Centro Regional del Sureste Asiático contra el Terrorismo, inaugurado en julio en Kuala Lumpur.

El terrorismo ha transformado las relaciones bilaterales de los miembros de la ASEAN con Estados Unidos. Washington trabaja con Tailandia en la mejora de la seguridad de sus puertos; proporciona una ayuda sustancial a la policía y a los militares indonesios para mejorar su capacidad antiterrorista; y está aumentando los recursos destinados a las Fuerzas Armadas filipinas para su lucha antiterrorista. Pero muchos en el sureste asiático están preocupados porque la guerra contra el terrorismo se apoya sobremanera en instrumentos militares, a costa de estrategias más amplias dirigidas a afrontar las raíces del fenómeno. Ya se mencionó cómo la guerra de Irak dificultó las relaciones de Washington con algunos gobiernos, aunque pudo apreciarse cierta recuperación meses después: así pareció desprenderse de la visita de Bush a Manila, Bangkok, Singapur y Bali (16-17 octubre).

El verdadero daño colateral de la guerra de Irak en el sureste asiático estriba en la opinión pública de estos países, no en sus gobiernos, especialmente pero no sólo en las comunidades islámicas. Se observa hoy un interés por Oriente Próximo y el conflicto israelo-palestino anteriormente desconocido en el sureste asiático. Y muchos interpretan también la posición norteamericana sobre Irak, Afganistán y el terrorismo como una actitud de hostilidad hacia el islam.

Indonesia. El atentado de Bali obligó al gobierno indonesio a afrontar con mayor decisión el problema terrorista y a buscar la colaboración tanto de sus vecinos como de Estados Unidos y de Australia. En pocas semanas se logró arrestar a un importante número de sospechosos, incluyendo a Abu Bakar Bashir, fundador y líder espiritual de la JI. El 6 de marzo el Parlamento aprobó una ley antiterrorista —que convalidaba el decreto de emergencia dictado días después del atentado de Bali— y el 23 de abril comenzó el juicio contra Bashir. Los fiscales lo acusaron de haber organizado un intento de asesinar a Megawati en 1999, de una serie de atentados contra iglesias cristianas en la Nochebuena de 2000, que causaron 19 muertos, y atacar intereses occidentales en Singapur, además de un complot para hacer caer el gobierno e instaurar un estado islámico en Indonesia. El 2 de septiembre, el tribunal absolvió a Bashir de los cargos de

terrorismo pero lo condenó a 4 años de prisión por otros delitos. Hasta 27 terroristas fueron sentenciados por los atentados de Bali, tres de ellos condenados a pena de muerte.

Aunque el jefe de los servicios de inteligencia aseguró en febrero que la red de los terroristas en Indonesia había sido prácticamente desmantelada, no hay ninguna prueba de que sea así. Las autoridades se han concentrado en perseguir a la célula implicada en el atentado de Bali a fin de no inflamar aún más a la sociedad, muy escéptica sobre la existencia de una red de terroristas indonesios. La debilidad del gobierno se acentúa, además, por las elecciones presidenciales y legislativas del próximo año. El temor a que los islamistas creen un bloque populista de oposición de cara a los comicios es un factor que obliga a matizar el compromiso de Jakarta con la causa del contrterrorismo. Si una alianza islámica se impusiera sobre Megawati, representante del nacionalismo y del secularismo indonesios, los efectos sobre la cohesión nacional son impredecibles.

Por si no tuviera bastante con el terrorismo, el gobierno indonesio tuvo que afrontar asimismo el agravamiento de la situación en Aceh, donde la guerrilla proindependentista (GAM, Gerakan Aceh Merdeka) rechazó la desmilitarización exigida por el gobierno. Tras romperse las últimas conversaciones, mantenidas en Tokio, el 19 de mayo el gobierno declaró la ley marcial y anunció el comienzo en Aceh de la mayor operación militar del ejército indonesio desde la invasión de Timor Oriental en 1975. Las Fuerzas Armadas, que movilizaron a 50.000 soldados, pretendían acabar en 6 meses con los 3.000 miembros de la guerrilla. En noviembre, al prorrogarse la declaración de ley marcial, habían muerto 900 rebeldes y se había capturado a más de 1.000.

Filipinas. Siete meses después de su retirada, en febrero volvieron tropas norteamericanas al archipiélago filipino con el mismo fin: acabar con Abu Sayyaf, grupo vinculado a Al Qaeda. El 4 de marzo, un atentado en el aeropuerto de Davao —el más grave en el país en los últimos tres años con 21 muertos— confirmó la alarmante situación en la isla de Mindanao, donde un tercio musulmán de la población lucha por su autonomía. Abu Sayyaf reivindicó el atentado, aunque la policía detuvo a miembros del Frente Moro Islámico de Liberación (MILF).

A principios de febrero, el ejército filipino había lanzado una ofensiva contra un grupo de rebeldes en el centro de Mindanao en la que murieron varios cientos de guerrilleros del MILF. A mediados de mes, Arroyo dio su visto bueno al borrador de un acuerdo de paz, pero los rebeldes

exigieron la retirada de las fuerzas gubernamentales antes de proseguir las conversaciones. Tras un ataque del MILF en la ciudad de Siocon el 4 de mayo, que causó más de 30 muertos, Arroyo pospuso indefinidamente las conversaciones de paz que debían comenzar el 9 de mayo en Kuala Lumpur.

La presencia norteamericana volvió a plantear la polémica sobre la Constitución, que prohíbe fuerzas extranjeras en su suelo. A finales de abril, la presidenta Gloria Macapagal Arroyo puso fin a la discusión asegurando que las tropas americanas no tenían más función que la de entrenar a las fuerzas filipinas. Poco después, la más importante recompensa norteamericana al apoyo filipino a su guerra contra el terrorismo y a su posición en Irak fue un nuevo programa de ayudas militares y económicas anunciado durante la visita de Arroyo a Washington el 19 de mayo. Estados Unidos designó además a Filipinas como un “non-Nato ally”. En Manila, el 18 de octubre, el presidente Bush anunció un nuevo incremento de la ayuda militar para luchar contra el terrorismo.

El juicio contra terroristas involucrados en un atentado en 2000 demostró las vinculaciones entre la JI y el MILF. La detención, el 1 de octubre, de Taufek Refke, número dos de la JI en Filipinas confirmó, además, que el archipiélago constituye la principal base asiática de los militantes islamistas extranjeros. A finales de octubre, la presidenta se dirigió a la nación indicando que la JI era ahora la mayor amenaza a la estabilidad nacional, por delante incluso del conflicto con los musulmanes del sur del país. Esos miembros de la JI, según se cree varios “centenares” y en su mayoría indonesios, se encuentran en la isla de Mindanao, lo que complicará las negociaciones del MILF con el gobierno.

En enero, menos de dos años después de acceder a la presidencia, Arroyo anunció que no sería candidata en las elecciones de 2004. Dijo no querer exacerbar las tensiones en un difícil momento político y concentrar el resto de su mandato en luchar contra la corrupción, reformar la economía y reforzar la unidad nacional. El 27 de julio tuvo que hacer frente a un intento de golpe de estado por parte de un grupo de 300 soldados —dirigidos por 20 jóvenes oficiales— que se atrincheraron en un hotel del distrito financiero de Manila y se entregaron horas después. La asonada reveló, además del descontento con la presidenta, la fragilidad institucional del país. A principios de octubre, la presidenta dio marcha atrás en su decisión y anunció que sí sería candidata en 2004.

Malaisia. A principios de 2003 ya se había detenido a 90 militantes de la JI y de un grupo malaisio vinculado a ella: el Kumpulan Mujahideen Malaysia (KMM). Preocupado por el efecto sobre las inversiones extranjeras y el turismo, el primer ministro Mahathir Mohamed evitó vincular a los terroristas locales con Al Qaeda. No dudó, sin embargo, en utilizar el terrorismo para desacreditar al principal grupo de la oposición, el Partido Islámico de Malaisia (PAS).

La retirada de Mahathir de la política el 1 de noviembre, tras 22 años en el poder, crea un complejo escenario político. Ahmad Badawi, viceprimer ministro, ya había sido elegido como sucesor de Mahathir al frente del gobierno y del Frente Nacional que lidera UMNO, pero las elecciones legislativas de 2004 pueden complicar la transición. En las últimas elecciones (1999), el PAS ganó votos y redujo el apoyo malayo a UMNO; el gobierno se ha vuelto así más dependiente del voto de la minoría china.

ASIA MERIDIONAL

La actividad terrorista en Cachemira a punto estuvo de provocar una nueva guerra entre India y Pakistán en 2002. Las elecciones en Cachemira —véase anterior edición del Panorama Estratégico— produjeron un gobierno plural, inclinado a la búsqueda de una solución negociada: rara vez se habían dado mejores circunstancias para lograr algún avance sobre este perenne problema que en los primeros meses de 2003. Pero las contradicciones internas y el auge de los radicales en ambos países amenazan la posibilidad de un acercamiento.

En Pakistán, una coalición islamista vinculada a los talibán controla la frontera con Afganistán, mientras que miembros de los servicios de inteligencia paquistaníes continúan atizando el fuego en Cachemira, sin que el presidente Pervez Musharraf pueda aparentemente controlarlos. La incapacidad del Estado para responder a las demandas de democratización y desarrollo económico le priva de la legitimidad necesaria para neutralizar el creciente radicalismo islámico. La presencia de los militares como espina dorsal del régimen convierte a Pakistán en un país absorbido por la seguridad nacional y por tanto despreocupado por el desarrollo y la reforma política. Pero esa situación abre a los islamistas el camino para buscar la movilización nacional contra el gobierno.

A finales de abril, la oposición rechazó en el Parlamento el reconocimiento del general Pervez Musharraf, jefe de las Fuerzas Armadas, como presidente legítimo del país. Utilizando un instrumento denominado “legal framework order” (LFO), Musharraf había modificado el año anterior 29 cláusulas de la Constitución para legitimizar un referéndum anterior que lo hizo presidente y para convocar unas discutibles elecciones generales. Los partidos de oposición, encabezados por una alianza de seis partidos religiosos —la Muttahida Majlis-i-Amal (MMA)— exigían que el Parlamento convalidase la LFO por una mayoría de dos tercios, como requiere el propio texto constitucional; algo imposible dado el número de escaños del partido de Musharraf (Pakistan Muslim League-Quaid, PML-Q).

A finales de junio Musharraf visitó Estados Unidos. Bush anunció su recompensa al apoyo de Pakistán en la guerra antiterrorista: 3.000 millones de dólares a lo largo de cinco años —un aumento de seis veces la ayuda anterior— la mitad de los cuales se gastarán previsiblemente en armamento. (Hay que recordar que en 2002, Estados Unidos ya había condonado los 1.000 millones de dólares que le debía Pakistán, presionó al FMI y a otros donantes para que se le concedieran otros 2.000 millones y ayudó a reprogramar los 12.500 millones de su deuda con el Club de París).

En la India, por su parte, el Bharatiya Janata Party (BJP), que controla el gobierno, parece persistir en una dirección anti-islámica de cara a las elecciones generales de 2004. El propio conflicto entre hindúes y musulmanes en la India pueden poner en peligro la disposición de Islamabad a negociar con Nueva Delhi. Los disturbios contra los musulmanes en el estado de Gujarat en 2002, que provocaron más de 2.000 víctimas, son considerados como manifestación del extremismo hindú y de las presiones contra el secularismo en la India. El atentado terrorista en Bombay el 25 agosto de 2003, que causó más de 50 muertos y se atribuye a una organización islámica, es otro preocupante indicio de una mayor violencia religiosa.

En el marco de las relaciones bilaterales pareció darse un paso adelante el 2 de mayo, cuando el primer ministro indio, Atal Bihari Vajpayee, anunció su “tercer y último” esfuerzo por la paz (tras las fallidas cumbres de Agra en 2001 y de Lahore en 1999). Vajpayee dijo que enviaría un nuevo “commissioner” (embajador) a Pakistán y restablecería el transporte aéreo entre ambos países. Islamabad dio la bienvenida a la iniciativa, rompiéndose así un “impasse” de 16 meses, desde que el 13 de diciembre de 2001 se produjera un ataque terrorista contra el Parlamento indio (del que se culpó a Pakistán).

La apuesta de Vajpayee puede responder a claves personales: con 78 años de edad y próximo a su retirada de la vida política, querría asegurarse un lugar en la historia. Pero también es un reflejo de que la anterior política india no estaba funcionando. Al enviar cientos de miles de soldados a la frontera con Pakistán en 2002 limitaba sus opciones a las militares, lo que además de plantear enormes riesgos no proporciona una solución a las diferencias entre los dos países. La amenaza de una acción militar no sirvió para que Pakistán cerrara los campos de radicales en su lado de la línea de control en Cachemira, mientras que los grupos prohibidos por Musharraf operan hoy bajo nuevos nombres. Nueva Delhi no ha logrado hacer cambiar de actitud a Pakistán mediante la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza. Vajpayee venía a reconocer de este modo la necesidad de volver a los canales diplomáticos.

Sin embargo, no va a ser fácil. Las diferencias entre la India y Pakistán sobre Cachemira permanecen tan enraizadas como siempre. India mantiene que el terrorismo transfronterizo debe cesar antes de la celebración de conversaciones al máximo nivel. Pakistán niega que apoye al terrorismo, pero dice que las operaciones militares sólo cesarán una vez que ambos países hayan acordado una solución sobre Cachemira. En septiembre, con ocasión de la Asamblea General de la ONU, Vajpayee y Musharraf se cruzaron duras acusaciones sin salir de este círculo vicioso.

El 22 de octubre, India anunció que el viceprimer ministro, L. K. Advani, iba a reunirse con separatistas de Cachemira. Horas después hizo pública una oferta de 12 puntos para mejorar las relaciones con Pakistán (incluyendo la reanudación de los contactos deportivos y de transporte). El acuerdo de Advani de hablar con la All-Party Hurriyat Conference (que agrupa a los partidos separatistas más “moderados” de la provincia india) supone un giro por parte de Nueva Delhi, aunque quizá no tenga otra motivación que la de dividir a los separatistas. La oferta de mejora de relaciones con Pakistán, por otro lado, parece más bien dirigida a la opinión pública interna e internacional: Islamabad de hecho la calificó como un mero ejercicio de relaciones públicas. Al concluir el año, “la mano de la amistad” ofrecida a Pakistán por Vajpayee había conseguido pocos resultados tangibles.

CONCLUSIONES

La evolución de los principales problemas de la seguridad asiática a lo largo de 2003 no debe interpretarse tan sólo individualmente, caso por caso. Uno de ellos —la crisis norcoreana— se había convertido al terminar el año en el asunto con mayor potencial para transformar el equilibrio de poder en el noreste asiático. Ello se debe en parte a que es ahora la guerra contra el terrorismo la que marca el contexto en el que debe afrontarse el conflicto. Dos factores —una cooperación entre Pekín, Tokio, Washington y Moscú sin precedente en los últimos cien años; y las tensiones en la alianza Estados Unidos-Corea del Sur— apuntan en la dirección del desmantelamiento definitivo de la estructura de la guerra fría en Asia.

Es en ese nuevo contexto regional en el que podrá llegarse a una posible solución a la crisis nuclear. Del actual proceso multilateral impulsado por Pekín, 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 confirmado por Washington y Pekín (los otros combatientes durante la guerra de 1950-53) y que también apoyen Tokio y Moscú. Pero estas conversaciones indican, por otro lado, la aparición de una nueva dinámica diplomática en la región. No hay precedente de que un mismo foro reúna a todos los estados relevantes en el noreste asiático con el fin de resolver, o al menos gestionar, un asunto clave para la seguridad de todos ellos. Durante años, uno o varios de estas potencias habían rechazado esa posibilidad.

Las conversaciones a seis bandas sobre Corea del Norte podrían dar paso a un mecanismo permanente de seguridad una vez que se resuelva la crisis. Significaría que las potencias regionales están dispuestas a superar sus divisiones históricas e ideológicas y dar paso a la institucionalización del proceso, creando una organización de seguridad, hasta ahora ausente en el noreste asiático (el Foro Regional de la ASEAN carece de la capacidad de involucrarse en los problemas del norte de la región). La puesta en marcha y seguimiento de toda solución que se acuerde con respecto al problema norcoreano exigirá por sí sólo esa institucionalización. Se acerca así una nueva etapa en el orden de seguridad del continente.