

CAPÍTULO OCTAVO

ASIA

ASIA

Por Fernando Delage Carretero

INTRODUCCIÓN

La crisis nuclear norcoreana y la amenaza terrorista en el sureste de la región fueron, como en 2003, las dos principales preocupaciones de seguridad en Asia a lo largo del último año. La primera fue objeto de las negociaciones a seis bandas en las que China actúa como anfitrión, y que prosiguieron con nuevas rondas en febrero y junio (la cercanía de las elecciones presidenciales en Estados Unidos impidió un tercer encuentro, previsto para septiembre). Pyongyang ha declarado su voluntad de mantener el actual proceso diplomático, aunque su actitud en los próximos meses dependerá del enfoque que decida adoptar la segunda administración Bush a partir de enero de 2005. La amenaza del terrorismo islamista, por otra parte, propició un reforzamiento de la colaboración entre los miembros de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Asean), en un año marcado por procesos electorales en los principales países musulmanes de la subregión —Indonesia y Malaisia— donde los grupos radicales vieron reducido su apoyo popular.

Los otros dos principales focos de conflicto en el continente, Taiwán y Cachemira, experimentaron una evolución contrapuesta. Las elecciones presidenciales y legislativas taiwanesas (en marzo y diciembre, respectivamente) provocaron la inquietud de China, aunque sin llegar a la beligerancia mostrada en los comicios de 1996 y 2000. Mientras los líderes de la isla buscan la afirmación de una identidad nacional propia y separada de la del continente, la posibilidad de una crisis sigue abierta. India y Pakistán avanzaron lentamente, por el contrario, en el proceso de paz abierto en abril de 2003. Aunque no deban crearse falsas expectativas, es

probable que nunca haya habido mejores perspectivas para una solución al problema de Cachemira. Pese a la fragilidad de la situación, se mantuvo el cese el fuego, el presidente de Pakistán endureció su actitud contra el terrorismo y Nueva Delhi reconoció la legitimidad de los intereses de Islamabad.

Por lo que se refiere al equilibrio entre las potencias regionales, el pasado año confirmó el activismo diplomático chino ya apreciable desde 2003, orientado a proyectar su influencia en la región tanto económica como políticamente. La doble doctrina del “nuevo concepto de seguridad” y el “auge pacífico” formulada por la República Popular, constituye la base de una estrategia que reforzará su liderazgo en Asia y su posición internacional como potencia en ascenso. Japón, por su parte, mantuvo en su política exterior y de defensa la dualidad que la caracteriza desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001: si, por un lado, ha reforzado su alianza con Estados Unidos (puesta de relieve con su presencia en Irak y en los pasos dados para el despliegue de un sistema de defensa antimisiles), por otro ha confirmado su evolución hacia una mayor independencia estratégica, como ilustró a finales de año la primera revisión de su doctrina de defensa en una década. Estados Unidos, por último, mantuvo buenas relaciones con las potencias de la región —con la excepción quizá de las nuevas presiones sobre su alianza con Corea del Sur— pero se echa en falta en Asia una estrategia norteamericana ajustada a las nuevas circunstancias creadas por la mayor influencia china y el creciente regionalismo económico.

En el frente interno, 2004 fue año de elecciones en un gran número de países asiáticos. Pese a la debilidad institucional e insuficiente madurez de buena parte de los sistemas democráticos del continente, los distintos procesos electorales demostraron la gradual consolidación de una nueva cultura política y, en varios casos, produjeron sorprendentes vuelcos: en Corea del Sur, el presidente Roh Moo-hyun —sujeto a un proceso de destitución— logró una mayoría parlamentaria que supone el fin del monopolio conservador de la Asamblea Nacional desde 1961; en la India, contra todas las expectativas, el Partido del Congreso recuperó el gobierno frente a la alianza dirigida por el nacionalista Bharatiya Janata Party; y en Indonesia, en las primeras presidenciales directas, los candidatos de los dos principales partidos (uno de ellos la presidenta Megawati) se vieron superados por un candidato independiente.

En Taiwan, el presidente Chen Shui-bian fue reelegido por un estrecho margen aunque, contra todo pronóstico, su partido no arrebató al

Kuomintang la mayoría en el Legislativo. En Filipinas también fue reelegida como presidenta Gloria Macapagal-Arroyo. En Malasia, la coalición del primer ministro Badawi obtuvo una espectacular mayoría en el Parlamento, a costa de los grupos islámicos. Frente a estas muestras de vitalidad democrática, la destitución en octubre del primer ministro birmano por la junta militar marcó por el contrario un retorno a la línea más dura del régimen: la líder de la oposición Aung San Suu Kyi permaneció bajo arresto domiciliario, demostrando la farsa de la supuesta convención constitucional inaugurada en la primavera. Los líderes chinos, por último, dieron marcha atrás con respecto a la introducción de una democracia más representativa en Hong Kong.

En el terreno económico, Asia continúa siendo el área más dinámica del mundo, con una estimación de crecimiento del 7% en 2004 (y del 6,7% en 2005). A pesar de la preocupación por el impacto de las medidas chinas para frenar el calentamiento de su economía y por la mayor demanda regional de petróleo, las expectativas son optimistas. Una fuerte demanda interna —que reduce la dependencia de las exportaciones para seguir creciendo— y la irrupción de China como motor del comercio intrarregional son, para el Banco Asiático de Desarrollo, las dos grandes novedades de la economía del continente durante el último año.

No debe concluirse esta introducción sin una referencia a los avances del multilateralismo en el terreno de la seguridad, en buena parte propiciados por la amenaza del terrorismo. Así, la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) ha proporcionado una estructura para coordinar los esfuerzos en Asia central (en septiembre se celebró en Bishkek, capital de Kirguistán, la cumbre del grupo a nivel de jefes de Estado), mientras que la cooperación antiterrorista también se convirtió en punto central de las agendas del Foro Regional de la Asean (ARF) —su cumbre anual se celebró en julio en Yakarta— y del foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC), cuyos jefes de Estado y de gobierno se reunieron en Santiago de Chile en noviembre. Esa creciente colaboración impulsó un año más el debate acerca de la conveniencia de establecer una organización que integre las estructuras ya existentes en una nueva arquitectura de seguridad asiática.

CHINA

En 2004 se confirmó en la República Popular la consolidación en el poder de los líderes de la cuarta generación. Entre noviembre de 2002 (XVI

Congreso del Partido Comunista) y marzo de 2003 (reunión anual de la Asamblea Popular Nacional) se renovaron los altos cargos del partido y del Estado, pero el hecho de que Jiang Zemin mantuviera la presidencia de la Comisión Central Militar y situara a leales suyos en los principales órganos de la estructura política —en el Comité Permanente del Politburó, en particular— subrayó el carácter incompleto de la transición. Jiang mantuvo un considerable perfil en los primeros meses del año y los cambios que realizó en el ejército de liberación popular en enero, por ejemplo (sustituyó a 24 veteranos generales), parecían coherentes con su esfuerzo por no terminar de ceder el poder. El anuncio de su dimisión como jefe de las fuerzas armadas, el 19 de septiembre, tuvo por ello especial importancia.

Además de hacerse con todos los resortes del sistema político, los nuevos dirigentes chinos confirmaron asimismo un giro en la estrategia de desarrollo nacional. El 5 de marzo, en su discurso ante la Asamblea Popular Nacional, el primer ministro Wen Jiabao se comprometió a poner fin a la búsqueda a cualquier precio del crecimiento y a ocuparse de aquellos ciudadanos menos beneficiados por las reformas, mencionando de modo especial a los agricultores. La modernización acelerada de China ha creado para el país importantes costes sociales (se ha convertido en una de las naciones más desiguales del mundo), financieros (el sistema bancario afronta una enorme morosidad) y ecológicos (degradación masiva del medio ambiente), que pueden poner en peligro la estabilidad social y política.

En el marco de un “desarrollo equilibrado”, Wen anunció que se reducirán los impuestos agrícolas, se incrementarán las inversiones en las zonas rurales así como los subsidios para detener la caída de la producción. Por otra parte, en la estrategia de modernizar el partido, atraer a las nuevas clases medias urbanas y ofrecer mayores garantías a los inversores extranjeros, se adoptó asimismo una modificación histórica de la Constitución: la protección de la propiedad privada. (“La propiedad privada obtenida legalmente es inviolable”, dice el nuevo articulado).

En el frente exterior, 2004 confirmó el nuevo activismo diplomático chino. Su papel de anfitrión en las conversaciones a seis bandas sobre el problema nuclear norcoreano ha establecido las credenciales de la República Popular como potencia regional. Al mismo tiempo, los esfuerzos diplomáticos de Pekín y su firme actitud en la lucha contra el terrorismo desde 2001 redujeron las tensiones en su relación bilateral con Estados Unidos. Durante el último año se mantuvo el espíritu de colaboración y los repetidos contactos: el vicepresidente Richard Cheney visitó

China en abril; la asesora de seguridad nacional, Condoleezza Rice, lo hizo en julio; el secretario de Estado, Colin Powell, en octubre; y, en noviembre, los presidentes Bush y Hu Jintao se reunieron en Santiago durante la cumbre de la APEC. Pero los acontecimientos en Taiwán y las diferentes percepciones sobre Corea del Norte, analizados más adelante, produjeron ocasionales denuncias chinas sobre el unilateralismo y la hegemonía norteamericana, así como sobre la situación en Irak, en un tono y lenguaje que parecían olvidados.

La conclusión de que resulta inútil competir estratégicamente con Estados Unidos ha conducido a los dirigentes chinos a buscar una manera indirecta de proyectar su influencia. Uno de los elementos de esa política consiste en reforzar las relaciones con la Unión Europea así como con distintos países de África y de América Latina. Por lo que se refiere a la primera, China observó de cerca su ampliación a un total de 25 Estados miembros, y sacó sus conclusiones sobre el hecho de que la UE se ha convertido en uno de los primeros inversores en la República Popular, además del principal destino de sus exportaciones. La puesta en marcha del euro, por otra parte, ha reforzado la influencia de la Unión en los asuntos monetarios globales, algo que Pekín no puede ignorar.

Con todo, para China la UE es algo más que un bloque comercial: la nueva doctrina estratégica europea y el desarrollo de la política exterior y de seguridad común atrae la atención del gigante asiático, dada su defensa de un sistema internacional multipolar. Las diferencias transatlánticas con respecto a Irak y la recuperación del concepto de “Eurasia” como consecuencia del nuevo protagonismo de Asia central, han creado desde la perspectiva de Pekín una posible convergencia con los europeos que quiere desarrollar. Como parte de ese acercamiento, durante los últimos meses se discutió el fin del embargo a la venta de armas a China impuesto por los europeos en 1989 tras los sucesos de Tiananmen, y al que se opone Estados Unidos de manera rotunda. Aunque se esperaba en diciembre el levantamiento de las sanciones —la opinión de los estados miembros es mayoritariamente favorable— éste se aplazó a una próxima reunión de los ministros de Asuntos Exteriores.

Además de la búsqueda de nuevos socios internacionales, el año transcurrido confirmó la creciente importancia de las cuestiones energéticas para los dirigentes chinos. Sólo en 2003 sus importaciones de petróleo aumentaron un 31%. Antes de finales de 2005 sus necesidades se habrán duplicado, pasando de 5,4 a 10,9 millones de barriles/día, mientras que su porcentaje del consumo mundial crecerá del 7,1% al 9,2%.

China no tiene más opción que comprar masivamente en el extranjero, pero si ya importa un tercio de lo que consume, al ritmo actual ese grado de dependencia será del 82% en 2030, según las proyecciones de la Agencia Internacional de la Energía. Esas cifras alarman al gobierno chino, consciente de su vulnerabilidad frente a los suministradores extranjeros; aún más cuando cerca de los dos tercios de sus importaciones proceden de Oriente Próximo, y ese petróleo llega a la República Popular por rutas marítimas controladas por la armada norteamericana.

Además de crear una reserva estratégica de crudo que hoy no tiene (más allá de una semana), China ha decidido diversificar sus suministradores. En 2003, por ejemplo, las importaciones procedentes de Rusia aumentaron un 73%. Pekín también ha estrechado sus relaciones con algunos estados que despiertan la desconfianza de los norteamericanos, como Irán, Libia o Sudán. Un 14% de sus importaciones de petróleo ya procede de Irán, país con el que China firmó en noviembre un contrato de suministro de gas durante 25 años por valor de 200.000 millones de dólares. No debe extrañar que, en diciembre, el ministro de Asuntos Exteriores, Li Zhaoxing, anunciara que Pekín no apoyaría a Washington si éste lleva el problema nuclear iraní al Consejo de Seguridad de la ONU.

El petróleo también explica la nueva relevancia que han adquirido África y América Latina para China. La República Popular importa el 6% de su petróleo de Sudán (casi el 60% de la producción total del país), lo que explica su inquietud porque Estados Unidos busque la imposición de sanciones con motivo del genocidio de Darfur. En febrero, en una gira por el continente, el presidente chino firmó un importante contrato con Gabón, que se suma a los ya acordados con Angola y Nigeria.

La visita de Hu Jintao a Brasil, Argentina, Cuba y Chile en noviembre, también reflejó esta prioridad por la seguridad energética. China se convirtió en 2004 en el tercer importador de petróleo brasileño, con unos 50.000 barriles/día. Al mismo tiempo, la petrolera estatal Sinopec invirtió 1.000 millones de dólares en una "joint venture" con Petrobras para la construcción de un oleoducto que unirá el sur con el noreste brasileño. Materias primas aparte, los más de 400 acuerdos y contratos firmados durante su visita reflejaron la nueva influencia china. En 2003, empresas estatales de este país invirtieron más de mil millones de dólares en la región: compárese con el compromiso de inversión de 100.000 millones de dólares en los próximos años. En Argentina, por ejemplo, China va a invertir 20.000 millones en ferrocarriles y otros proyectos de infraestructuras. Naturalmente, el viaje de Hu reveló cómo China busca poner un pie

económico y energético en el mismo “patio trasero” de Estados Unidos. Es también un nuevo factor a tener en cuenta en la estrategia latinoamericana de España.

Durante el último año, la República Popular tampoco descuidó su modernización militar. China persigue el desarrollo de armamento y equipos de alta tecnología así como una mayor cualificación de su personal militar. La “revolución en los asuntos militares” ha dejado de ser un concepto desconocido para el ejército de liberación popular. Las mayores fuerzas armadas del mundo reducirán sus efectivos en 200.000 soldados para dejarlos en unos 2,3 millones en 2005, y se eliminarán al menos la mitad de las actuales siete regiones militares. China también reforzó su cooperación internacional en este terreno: el ejército de tierra realizó ejercicios conjuntos con las repúblicas de Asia central, y la armada maniobras con India y con Pakistán.

Taiwán

Desde finales del año anterior, la atención de Pekín se vio crecientemente volcada hacia Taiwán como consecuencia de las elecciones presidenciales del 20 de marzo en la isla. El presidente Chen Shui-bian, deseando calmar al ala más independentista de su partido y distraer la atención sobre los asuntos internos y el estado de la economía, hizo de la amenaza militar china el eje de la campaña electoral. Su decisión de convocar un referéndum al respecto, y sus planes de elaborar una nueva Constitución entre 2005 y 2007, que sería promulgada —también por referéndum— en mayo de 2008, fueron interpretados por Pekín como un nuevo paso hacia la independencia y desató una activa campaña contra Taipei que complicó la relación triangular entre Estados Unidos, China y Taiwan.

Chen logró la reelección por una diferencia del 0,2% (menos de 30.000 votos), aunque vio reforzada su posición política (obtuvo un millón y medio más de votos que en 2000) y su partido, el Democrático Progresista (PDP), superó por primera vez en la historia electoral de Taiwan el techo del 50% del electorado. Pero lo agitado de la campaña —la víspera de las elecciones Chen y la vicepresidenta, Annette Lu, fueron objetos de un atentado del que resultaron levemente heridos— y lo estrecho del resultado (que provocó una demanda de recuento de los votos por parte de la oposición) reflejaron una sociedad profundamente dividida acerca de su futuro y su relación con la República Popular.

Para la tranquilidad de Pekín (y de Washington), las dos preguntas planteadas en el referéndum fueron menos alarmistas de lo que temían. La primera buscaba la aprobación popular para adquirir (se entiende que de Estados Unidos) equipos antimisiles en el caso de que China no retire las cabezas (en la actualidad unas 600) que apuntan a la isla y no renuncie al uso de la fuerza. La segunda cuestión era si Taipei debía emprender negociaciones con Pekín para establecer un “marco de paz y estabilidad”. El referéndum no prosperó al quedar la participación por debajo del 50%.

Confirmada su reelección, Chen debía pronunciarse sobre cómo pretendía desarrollar las relaciones a través del estrecho. La víspera de su toma de posesión, el 20 de mayo, Pekín le advirtió de que abandonara su “peligrosa deriva hacia la independencia” y adoptara una actitud más cooperativa. Su discurso pareció tener en cuenta ese aviso: Chen manifestó su comprensión de que Pekín mantenga su insistencia en el principio de “una sola China”, aunque dejó abierta la posibilidad de reformular dicho principio: “No excluimos ninguna posibilidad —dijo— siempre que cuente con el consenso de los 23 millones de taiwaneses”.

Los dirigentes chinos acusaron a Chen de “falta de sinceridad”. Con elecciones legislativas en la isla en diciembre, podían mostrarse más flexibles en su posición; pero, al mismo tiempo, una serie de incidentes agravaron las dudas de Pekín sobre la actitud de Washington. En diciembre de 2003 (véase anterior edición del Panorama Estratégico) el presidente Bush criticó a Chen por intentar modificar el *status quo*, y el departamento de Estado intentó disuadir al presidente taiwanés de que convocara el referéndum. En abril de 2004, ante el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, fue el secretario de Estado adjunto para asuntos de Asia y el Pacífico, James Kelly, quien pidió al presidente Chen responsabilidad y moderación. Kelly indicó que hay límites a lo que Estados Unidos puede apoyar, y advirtió a Taipei que no interpretara la protección norteamericana como un cheque en blanco para rechazar un diálogo con el continente. China creyó percibir así una posición común con los norteamericanos para evitar una guerra en el estrecho; poco tiempo después, por el contrario, volvería a sospechar de las intenciones de Washington.

A mediados de mayo, Estados Unidos presionó y votó a favor de incluir a Taiwán como observador en la Organización Mundial de la Salud. Funcionarios norteamericanos dijeron en privado asimismo a Pekín que, en 2005, apoyarían la concesión a Taiwán del status de observador en la Organización de Estados Americanos (OEA), donde recientemente se

aceptó como observadora a la propia República Popular. Los analistas chinos se encontraron con otros indicios de una supuesta política norteamericana de contención de la República Popular en la nueva edición de los dos informes anuales sobre este país: el del Pentágono sobre las fuerzas armadas chinas, y el de la US-China Economic and Security Review Commission del Congreso. Ambos fueron duramente criticados en Pekín por proponer una vez más la teoría de una “amenaza china”. Los medios de comunicación acusaron al Pentágono de exagerar deliberadamente las capacidades militares y el presupuesto de defensa de la República Popular, a fin de justificar la venta de armamento a Taiwán y promover la desconfianza entre China y sus vecinos. Maniobras navales en julio en el Pacífico, no muy lejos de la costa china, en la que participaron siete portaaviones norteamericanos y sus grupos de apoyo y flotas de sus aliados, también provocaron la irritación del liderazgo chino.

En un intento por recuperar la confianza de Pekín, la asesora de seguridad nacional del presidente, Condoleezza Rice, visitó China el 8 y 9 de julio para reiterar a sus autoridades el compromiso de Washington con la política de “una sola China” y hacer hincapié en la importancia que Estados Unidos concede a una relación amistosa y de cooperación con la República Popular. El liderazgo chino consideró la visita de Rice como una oportunidad para convencer a Washington de la necesidad de modificar su política hacia Taiwán. Subrayando la relevancia del problema, el ministro de Asuntos Exteriores, Li Zhaoxing, dijo a Rice que “aun cuando se sumaran todos los problemas que tiene China, el resultado sería menor que la cuestión de Taiwán”. Exigió el fin de la venta de armamento a la isla, de los intercambios militares y diplomáticos con sus autoridades, así como el cese del apoyo a la participación taiwanesa en organizaciones internacionales. El propio Jiang Zemin, en la que fue su última reunión con un alto cargo norteamericano como presidente de la Comisión Central Militar, transmitió a Rice la “grave preocupación” e “insatisfacción” china con los recientes movimientos de Washington con respecto a Taiwán. “Si fuerzas extranjeras intervienen y apoyan (a los elementos independentistas taiwaneses), advirtió a la asesora de seguridad nacional, Pekín no se quedaría con los brazos cruzados”.

Washington calificó la visita de Rice como un éxito. Para Pekín fue una decepción: la asesora del presidente no aclaró las intenciones norteamericanas ni se comprometió a reducir la venta de armamento a Taiwán. Los líderes chinos transmitieron a Rice su posición sobre el problema, pero quizá sobrestimaron su capacidad de influencia sobre Washington. Con

todo, reconociendo la inquietud de Pekín, el presidente Bush telefoneó al presidente Hu Jintao a finales de julio para ofrecerle personalmente la garantía de que Estados Unidos seguiría la política de “una sola China”, observará los tres comunicados bilaterales que enmarcan diplomáticamente la cuestión y no apoyará la independencia de Taiwán.

A finales de septiembre, el primer ministro taiwanés, Yu Shyi-kun, declaró que Taipei necesita un “equilibrio del terror” para disuadir a la República Popular de atacar a Taiwán. “Si disparan 100 misiles, dijo, nosotros responderemos con otros 50. Si atacan Taipei y Kaohsiung (la segunda ciudad más poblada de la isla), yo atacaré Shanghai. Siempre que mantengamos una capacidad de contraataque Taiwán estará seguro”. Los medios oficiales chinos acusaron a Yu de buscar la guerra; otros analistas calificaron sus palabras de mera retórica, señalando que Taipei carece de esas capacidades.

En su discurso del día nacional, el 10 de octubre, Chen propuso la reanudación de las conversaciones con China comenzadas en 1992 e interrumpidas desde 1999. El discurso parecía conciliador, pero ni el presidente —ni Pekín— podían permitirse grandes concesiones con unas elecciones legislativas en puertas. Los comicios del 11 de diciembre eran decisivos para Chen tras su apretada reelección. Después de cuatro años de gobierno en minoría, confiaba en poner fin al control del Yuan Legislativo por parte de una oposición que defiende una posición más moderada con respecto a China y que ha bloqueado su programa de reformas económicas y administrativas. En contra de lo anunciado por los sondeos, la alianza agrupada en torno al Kuomintang (114 escaños) se impuso sobre el partido del presidente (que sólo logró 101). Los resultados contribuirán al mantenimiento del status quo y quizá obliguen a Chen a dar marcha atrás en su proyecto de una nueva Constitución.

Hong Kong

Desde principios de 2004, Pekín endureció su posición sobre el futuro desarrollo constitucional de Hong Kong en el marco de la fórmula “un país, dos sistemas”, que se comprometió a mantener durante 50 años. Pekín quería evitar que los partidos prodemocráticos se hicieran con el control del Consejo Legislativo (Legco) en los elecciones de septiembre y, de esa forma, impedir las iniciativas antisubversión (conocidas como “Artículo 23”: véase anterior edición del Panorama Estratégico) e intentar avanzar en las reformas políticas permitidas por la Ley Básica —la “mini-

Constitución” del territorio— a partir de 2007-08. Tales reformas incluirían la elección directa de la totalidad del Legco (y no sólo de la mitad de sus escaños, como ocurre ahora) así como del jefe ejecutivo del territorio.

En enero, Pekín instruyó a la máxima autoridad de Hong Kong, Tung Chee-hwa, a retrasar toda discusión sobre la organización de las elecciones hasta que se hubiera pronunciado el gobierno central. En febrero, Xinhua, la agencia oficial de noticias, recordó declaraciones de hace 20 años de Deng Xiaoping en el sentido de que Hong Kong debía estar gobernado por “patriotas”. A partir de marzo, Pekín irrumpió en una campaña de descalificaciones de los líderes de los grupos democráticos del territorio. El 6 de abril, el comité permanente de la Asamblea Popular Nacional china hizo público un dictamen en el que reinterpretaba la Ley Básica, considerando necesaria la aprobación previa de Pekín para toda reforma política. Veinte días más tarde, Pekín precisó aún más el endurecimiento de su política al anunciar su decisión de denegar el sufragio universal, tanto en la elección del dirigente de la ex colonia como en la votación de la totalidad de los miembros del Legco.

El 1 de julio, aniversario de la retrocesión a la República Popular, cerca de 400.000 personas se manifestaron contra la decisión de Pekín. Pero sus demandas no se vieron fortalecidas por los resultados de las elecciones de septiembre. A pesar de una participación sin precedente (55,6%), y de que las fuerzas prodemocráticas sumaron el 60% del voto (un 3% más que en 2000), los partidos favorables a Pekín mantuvieron la mayoría. En los comicios se elegían directamente 30 de los 60 escaños del Legco (la otra mitad se elige por grupos corporativos y profesionales). El Partido Democrático ganó 18 de los escaños directos y 7 de los restantes, una mejora con respecto a los 22 que tenía con anterioridad pero un resultado por debajo de la expectativa de hacerse con el control de la asamblea.

JAPÓN

El pasado año confirmó la evolución de la política exterior y de defensa japonesa en la dirección de un mayor activismo. La amenaza del terrorismo y de Corea del Norte, el envío de soldados a Irak y la inquietud por el creciente poder chino son los principales factores de esa nueva actitud.

En marzo, el gobierno aprobó un paquete de siete nuevas normas para contingencias bélicas que completan la legislación aprobada el año ante-

rior (véase Panorama Estratégico 2003-04) e incluyen medidas para facilitar la cooperación con Estados Unidos en casos de emergencia. Como también se mencionó en la pasada edición del Panorama, la defensa antimisiles también regresó a la agenda como respuesta a la crisis norcoreana: la decisión de Estados Unidos de desplegar un destructor equipado con el sistema Aegis en el mar de Japón a finales de 2004 es un recordatorio de esa amenaza.

Sin embargo, es la participación en la ocupación de Irak lo que mejor ilustra el nuevo realismo japonés. El 9 de diciembre de 2003 se decidió el envío de tropas al país árabe, de conformidad con un plan que restringía su estancia a un año (entre el 15 diciembre de 2003 y el 14 de diciembre de 2004) y se concretaban sus responsabilidades en tareas de ayuda humanitaria y asistencia médica, reconstrucción y mantenimiento de servicios públicos como escuelas y transporte. Entre finales de diciembre y mediados de enero fueron llegando a Samawa, al sur del país, las primeras tropas mientras que el grueso (520 soldados) lo hizo entre febrero y marzo. Los sondeos de opinión mostraban en enero una oposición del 50% al envío de las tropas, que aumentó al 62% en noviembre. El 9 de diciembre, el primer ministro, Junichiro Koizumi, decidió extender la misión hasta finales de 2005.

El despliegue de las fuerzas de autodefensa tiene una gran importancia. Por primera vez en 50 años se enviaban tropas a un país ocupado, sin una invitación del gobierno soberano, tras una intervención sin mandato explícito de las Naciones Unidas — pilar central de la política exterior japonesa— y con un riesgo cierto. Para el gobierno, el envío de tropas a Irak busca reforzar el prestigio de Japón en la escena mundial, al mostrar, por un lado, que el archipiélago no rehuye sus obligaciones internacionales y, por otro, que mantiene su fidelidad a Washington (cuya ayuda frente a Corea del Norte es indispensable). En palabras de Koizumi, “Japón, con el fin de garantizar su propia seguridad, debe contribuir a la estabilidad de la comunidad internacional”. Detrás de este discurso hay un objetivo, que no es otro que el de transformar de facto el papel de las fuerzas armadas y abrir la vía a una reforma de la Constitución, considerada como desfasada en el nuevo contexto internacional. (En su artículo 9, como es sabido, Japón renuncia a tener un ejército y a recurrir a la guerra como instrumento de política nacional). El Partido Liberal Democrático (PLD) quiere anunciar un nuevo borrador del texto constitucional en noviembre de 2005.

El secuestro en abril de tres japoneses en Irak confirmaron los peores temores de muchos. Sus captores amenazaron con matarlos si Japón no

retiraba sus fuerzas. El gobierno rechazó sus demandas y, una semana más tarde, fueron liberados; pero dada la oposición pública a la presencia en Irak, se esperaban las elecciones al Senado en julio como un referéndum sobre la política del gobierno. Las elecciones (para renovar la mitad de la Cámara), registraron un importante avance del Partido Democrático de Japón —hoy mayor grupo de la oposición— al pasar de 38 a 50 escaños, aunque sin alterar la mayoría del PLD que, tras obtener 49 representantes, controla 139 escaños.

Días después de los comicios, fue Estados Unidos quien planteó la cuestión de la reforma de la Constitución. Según trascendió, el vicesecretario de Estado, Richard Armitage, indicó a un alto cargo del PLD que la consecución por Japón de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas —al que aspira con renovados esfuerzos diplomáticos— dependía de la revisión del artículo 9 de la Constitución. La polémica desatada por la filtración obligó a Armitage a precisar sus palabras, negando la relación entre los dos asuntos. En agosto, sin embargo, fue Colin Powell quien, tras reiterar el apoyo a Japón en su deseo de un nuevo status en el Consejo de Seguridad, señaló que tales responsabilidades requieren una reconsideración del artículo 9, aunque naturalmente es una decisión que corresponde al pueblo japonés.

Corea del Norte fue otro asunto prioritario a lo largo del año para la agenda japonesa. En un intento por desbloquear las conversaciones de normalización con Corea del Norte, Koizumi realizó el 22 de mayo su segunda visita a Pyongyang (tras la de septiembre de 2002) para reunirse con Kim Jong-il. Además del asunto de los japoneses secuestrados por los servicios norcoreanos en los años setenta y ochenta, objeto de nuevas tensiones bilaterales, Koizumi insistió en la exigencia de un desarme completo, verificable e irreversible de su programa nuclear. El primer ministro japonés urgió a Kim a que aceptara el regreso de los inspectores internacionales y su vuelta al tratado de no proliferación. Añadió, además, que si se decidiera a cooperar obtendría grandes ventajas.

Durante la cumbre del G-8 en Sea Island (Estados Unidos), a finales de junio, Koizumi transmitió al presidente Bush su impresión personal de que Corea del Norte estaba dispuesta a mantener las negociaciones. Su consejo fue probablemente lo que facilitó que Estados Unidos diera un paso adelante a través de la propuesta que presentó en la tercera ronda de conversaciones en Pekín (véase apartado siguiente). De hecho, el planteamiento hecho por Koizumi a Kim era similar a la posición norteamericana: (1) Corea del Norte debe congelar todos sus programas nucleares, inclu-

yendo los de enriquecimiento de uranio; (2) Pyongyang debe informar sobre todos sus programas nucleares; (3) Esta congelación debe quedar sujeta a un mecanismo de verificación. Japón declaró estar dispuesto a suministrar energía a Corea del Norte sólo si se satisfacen estas condiciones y si la congelación forma parte de un acuerdo final de desmantelamiento completo.

Corea del Norte, junto al conjunto de nuevas amenazas no tradicionales, ha sido uno de los factores fundamentales del cambio en la política de defensa japonesa anunciado el 10 de diciembre. Se trata de la primera revisión estratégica en diez años y, en ella, se abandona la posición meramente defensiva que ha guiado desde hacia medio siglo la política de seguridad nacional. Por un lado, se menciona explícitamente a Corea del Norte como una amenaza y se señala que debe observarse de cerca el proceso de modernización militar de China. Por otro, los cambios van dirigidos a mejorar las capacidades contra el terrorismo, las armas de destrucción masiva, misiles y las amenazas transnacionales en general, al tiempo que se expande el alcance de sus fuerzas armadas aun reduciendo el presupuesto de defensa. Éste se disminuirá un 3% durante los próximos cinco años, y las fuerzas en 5.000 hombres para dejarlas en un total de 155.000. Se trata de los primeros recortes en defensa en veinte años.

En el marco de esos cambios, la Agencia de Defensa prepara una serie de reformas internas para facilitar la cooperación con Estados Unidos. Se habla de centralizar la autoridad militar mediante el establecimiento de una junta de jefes de Estado Mayor, basada en el modelo norteamericano, que serviría como centro de coordinación de los planes militares con Washington. Es posible, además, que se establezcan tres fuerzas especializadas para las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, contraterrorismo y defensa antimisiles.

PENÍNSULA COREANA

La crisis nuclear

A lo largo del último año se mantuvo el proceso diplomático a seis bandas (además de las dos Coreas forman parte del mismo Estados Unidos, China, Japón y Rusia) que, desde la primavera de 2003, busca una solución a la crisis abierta en octubre del año anterior cuando Pyongyang reconoció haber mantenido —en violación del Acuerdo Marco de 1994—

un programa de enriquecimiento de uranio. Se celebraron dos nuevas rondas, mientras que una tercera prevista para septiembre no llegó a realizarse: las elecciones en Estados Unidos marcaron el calendario y permitieron a Pyongyang mantener una estrategia de dilación hasta finales de año.

El 5 de enero, Corea del Norte manifestó su disposición a “congelar” su programa nuclear y no realizar ninguna prueba con armamento de este tipo, en lo que calificó como una “notable concesión”. En realidad, Pyongyang se limitaba a reiterar el mismo compromiso que ya había hecho en 1994 y que no respetó. Al mismo tiempo, la oferta de no realizar ningún ensayo era una manera indirecta de confirmar que estaba en posesión de armas nucleares. Con su anuncio, el régimen norcoreano trataba de reforzar su posición negociadora de cara a la segunda ronda de las conversaciones, prevista para febrero (la primera se celebró en agosto de 2003: véase edición anterior del Panorama Estratégico). La propuesta norcoreana resultaba inaceptable para Estados Unidos, que exige el desarme completo, verificable e irreversible (CVID en la jerga diplomática) del programa nuclear de Pyongyang, pero en vísperas de la reanudación de las conversaciones se planteaba la cuestión de si algunos de los participantes —Corea del Sur, Japón o incluso China— podrían aceptar la “congelación” como paso previo al desmantelamiento de dicho programa.

Estados Unidos, Japón y Corea del Sur se reunieron a finales de enero para coordinar sus posiciones. Aparentemente, Tokio y Seúl pidieron a Washington que aceptara la oferta de Pyongyang. Seúl expresó además su preocupación de que a menos que los aliados suministraran nuevos envíos de fuel oil a Corea del Norte (suspendidos por Estados Unidos en 2002 al comienzo de la crisis) ésta retiraría su propuesta. La presión de sus aliados agravó las diferencias en el seno de la administración Bush sobre cómo afrontar el problema. Mientras que para los conservadores en el Pentágono y en la Casa Blanca un acuerdo sobre el desmantelamiento del programa y las inspecciones era una condición irrenunciable para toda concesión, el departamento de Estado se inclinaba por aceptar la oferta norcoreana, siempre que este “acuerdo provisional” pudiera considerarse como una primera fase hacia el desarme nuclear. Pero el hecho de que la segunda ronda de conversaciones en Pekín (del 25 al 28 de febrero) no alcanzara un consenso sobre un acuerdo de estas características reveló las dificultades existentes entre Washington y Pyongyang.

Ante la imposibilidad de adoptar una declaración conjunta de todos los participantes, la reunión concluyó con un mero “comunicado de la presi-

dencia”, en el que China indicó que las partes habían acordado la celebración de una nueva ronda en junio y la creación de un “grupo de trabajo” que discutiría las cuestiones de orden técnico. Lo que impidió la adopción de una declaración final fue la negativa norcoreana a aceptar el objetivo del desmantelamiento completo de su programa nuclear así como las inspecciones: Pyongyang insistió en su derecho a mantener una capacidad nuclear pacífica para producción de energía.

En su visita a China del 13 al 15 de abril, el vicepresidente norteamericano, Richard Cheney, insistió en que el proceso a seis bandas debía resolver la crisis nuclear con urgencia, ya que el tiempo juega a favor de Corea del Norte. La presión de Cheney sobre las autoridades chinas debió tener algún efecto: la semana siguiente fue el líder norcoreano Kim Jong-il quien viajó a Pekín, donde se le exigió una mayor voluntad de compromiso en las conversaciones. Según se filtró a la prensa, Kim respondió que su país participaría activamente y “con paciencia” en las negociaciones.

Kim continuó su política de acercamiento a los países vecinos a finales de mayo, con la visita del primer ministro japonés, Junichiro Koizumi, a Pyongyang. Aunque, como ya se indicó, el asunto de los japoneses secuestrados por los servicios de inteligencia norcoreanos en los años setenta y ochenta volvió a ocupar la agenda bilateral, Koizumi se comprometió a no imponer nuevas sanciones económicas y a proporcionar alimentos y ayuda médica a cambio de la promesa norcoreana de resolver la crisis nuclear por medios diplomáticos y mantener su moratoria sobre la prueba de misiles.

Poco después, Pyongyang cedió a las demandas de Seúl de adoptar una serie de medidas de confianza que contribuyeran a reducir las tensiones militares. En la primera reunión entre las fuerzas armadas de las dos Coreas a nivel de generales, ambas partes acordaron el establecimiento de una “hotline” para evitar choques navales en sus aguas territoriales así como el fin de las actividades de propaganda en la Zona Desmilitarizada. Dos semanas más tarde, el presidente Roh anunció que Corea del Sur proporcionaría al Norte un gran paquete de ayudas económicas una vez que se resolviera la crisis nuclear en las conversaciones a seis.

El impacto de la ofensiva diplomática norcoreana se hizo evidente el 19 de junio, cuando la prensa japonesa reveló que Tokio ofrecería ayuda energética a Pyongyang si éste congelaba su programa nuclear. La deci-

sión significaba que todos los participantes en el proceso diplomático, con la excepción de Estados Unidos, aceptaban explícitamente la idea de la “congelación” como paso intermedio hacia el desarme completo. Aislado políticamente, Washington reaccionó con prontitud y, sobre la base de un plan surcoreano anterior, presentó al inaugurarse la tercera ronda de negociaciones (23-26 junio), una detallada propuesta en tres fases para resolver la crisis.

De comprometerse Corea del Norte a dismantelar su programa de armamento nuclear, China, Corea del Sur y Japón ofrecerían ayuda energética con carácter inmediato, mientras que Washington le daría una “garantía provisional de seguridad” de no atacarle ni buscar el cambio de su régimen. Estados Unidos comenzaría asimismo conversaciones directas con Pyongyang dirigidas a levantar las sanciones económicas y retirar al país de la lista de países que apoyan al terrorismo. Con posterioridad a este primer paso, Corea del Norte tendría tres meses para congelar su programa nuclear clausurando sus instalaciones. Transcurrido ese periodo, el mantenimiento del suministro energético y una garantía de seguridad más concreta dependerían de que el régimen norcoreano cumpla los plazos establecidos para su desarme completo y acepte el regreso al país de los inspectores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA). Sólo entonces negociaría Estados Unidos ventajas adicionales para Corea del Norte así como un acuerdo para normalizar las relaciones diplomáticas.

La ronda terminó con una nueva declaración de la presidencia, señalando la celebración de un nuevo encuentro a finales de septiembre: era de esperar que Corea del Norte pidiera más tiempo para responder a la iniciativa norteamericana. La reunión del secretario de Estado, Colin Powell, con el ministro de Asuntos Exteriores de Corea del Norte, Paek Nam Sun, con ocasión de la cumbre anual del Foro Regional de la Asean (ARF) el 2 de julio, fue una rara oportunidad para discutir la propuesta de Washington, aunque las partes se limitaron a insistir en sus posiciones previas.

Una declaración norcoreana del 24 de julio calificó la iniciativa norteamericana como una “falsa propuesta”. Durante las semanas siguientes, Pyongyang incrementó sus críticas a la “hostilidad” de Estados Unidos, atacó personalmente al presidente Bush y dejó claro que prefería rechazar su oferta antes que negociar sobre su contenido. La respuesta no dejaba dudas sobre su intención de aplazar la reunión prevista para septiembre, como señalaría explícitamente a mediados de agosto. La estra-

tegia norcoreana se debió en parte a la idea de que podría obtener mejores condiciones después de las elecciones norteamericanas de noviembre, incluso en el caso de la reelección de Bush, pero también a las revelaciones en septiembre de la realización de experimentos nucleares por parte de Corea del Sur.

Seúl admitió, en efecto, que había extraído una pequeña cantidad de plutonio en 1982 y que, en 2000, algunos científicos enriquecieron uranio en secreto, aunque negó que tuvieran una finalidad militar. Inmediatamente se informó al OIEA, sus inspectores visitaron el país y, el 24 noviembre, el organismo señaló que la cantidad de material usado en esas operaciones “no era significativa”, aunque resultaba “muy preocupante” el hecho de haberlas mantenido ocultas. Con todo, indicó que Seúl no sería denunciado ante el Consejo de Seguridad.

En diciembre, Powell pidió la reanudación de la negociaciones a principios de 2005, insistiendo en que Washington no exige ninguna condición previa para su participación. Pyongyang, por su parte, rechaza un nuevo encuentro mientras no crea ver una menor hostilidad por parte de la administración Bush, aunque lo que esperaba era la formación del nuevo equipo y sus primeras declaraciones.

Transcurrido año y medio desde el comienzo de las conversaciones, existe el riesgo de que la ausencia de avances sustanciales agote en sí mismo el proceso. El año 2005 será por ello clave. Hasta la fecha, las negociaciones a seis bandas han revelado una convergencia sobre los objetivos a largo plazo: una península desnuclearizada, un tratado de paz que sustituya al armisticio de 1953, la normalización de las relaciones diplomáticas entre todas las partes y la eliminación de las sanciones para facilitar el desarrollo económico de Corea del Norte. Pero dado el grado de desconfianza entre algunos de los participantes (entre Estados Unidos y Corea del Norte, y entre ésta y Japón sobre todo), esos objetivos pueden ser difíciles de conseguir si lo que se pretende es un acuerdo formal. Un enfoque alternativo que comienza a abrirse paso consiste en que las partes avancen sobre la base de “medidas unilaterales recíprocas” para alcanzar esos objetivos comunes. Desde la perspectiva norcoreana, un proceso de estas características le evitaría tener que aceptar íntegramente la última oferta de Washington. Si Corea del Norte anunciara algún gesto significativo hacia el desmantelamiento de su programa nuclear en el próximo encuentro, los participantes podrían ofrecer compensaciones individualmente a Pyongyang, sin renunciar a la consecución de los objetivos finales.

Corea del Sur

El 12 de marzo, la oposición adoptó en la Asamblea Nacional una moción sin precedente para destituir al presidente. Se le acusaba de haber violado la legislación electoral al pedir el voto para el partido Uri, un grupo creado sólo unos meses antes. A la espera del dictamen del Tribunal Constitucional, Roh fue sustituido interinamente en la presidencia por el primer ministro, Goh Kun. La actitud de los dos partidos opositores —el Gran Partido Nacional y el Partido Democrático del Milenio— iba a volverse contra ellos (los sondeos de opinión reflejaban un 70% de ciudadanos en contra de la moción), como se confirmó en las elecciones legislativas del 15 de abril.

Con un resultado que hubiera sido inimaginable a principios de año, el liberal Uri se convirtió en el partido más votado (pasó de 49 a 152 escaños de los 299 de la Asamblea Nacional), proporcionando a Roh la mayoría de la que carecía en el Parlamento para avanzar en su ambicioso programa reformista. Roh recuperó la presidencia de la república el 15 de mayo, después de que los resultados electorales facilitaran, el día anterior, una decisión del Tribunal Constitucional que anulaba su destitución. El escenario político surcoreano cambió radicalmente como consecuencia de las elecciones y, por primera vez desde 1961, los conservadores perdieron el monopolio de la legislatura.

Los últimos doce meses confirmaron, por otra parte, las tensiones en la alianza con Estados Unidos ya visibles desde el año anterior. A mediados de mayo, Washington informó a Seúl que retiraría a 3.600 soldados de la Zona Desmilitarizada para enviarlos a Irak. Dos semanas después precisó que esas tropas constituían parte de la prevista retirada de 12.500 soldados de Corea del Sur —aproximadamente un tercio del total en el país— en el marco del redespiegue que debía completarse hacia finales de 2005. Aunque esperado, el anuncio provocó un vivo debate nacional. El Pentágono tuvo que retractarse e insistir en que la reducción de tropas en absoluto significaba un menor compromiso con su aliado surcoreano; pero la manera en que se informó de su decisión y la falta de consultas con su gobierno no convenció a los surcoreanos. Cuando la asesora de seguridad nacional del presidente de Estados Unidos, Condoleezza Rice, visitó Seúl a principios de julio, aseguró que consideraría la propuesta surcoreana de retrasar la retirada al menos dos años. El 6 de octubre, el departamento de Defensa aceptó realizar su reducción de tropas gradualmente en un plazo de cinco años.

No puede dejar de mencionarse, por último, la importante participación surcoreana en la ocupación de Irak. El 12 de febrero, la Asamblea Nacional aprobó el envío de 3.000 soldados a Irak —a sumarse a los más de 500 ya desplegados el año anterior—, lo que hizo de Corea del Sur el tercer país con mayor número de tropas en el país, después de Estados Unidos y Reino Unido. Aunque su salida estaba prevista para finales de abril, se retrasó por el empeoramiento de la situación sobre el terreno y por la oposición de la opinión pública. Un nuevo contratiempo se produjo a finales de junio, cuando terroristas islamistas secuestraron y decapitaron a un joven intérprete surcoreano. El despliegue se produjo finalmente en agosto.

SURESTE ASIÁTICO

La amenaza terrorista siguió presente en la subregión en 2004, con nuevos atentados de la Jemaa Islamiya (JI) en Indonesia, revueltas musulmanas en el sur de Tailandia y ataques de Abu Sayyaf y de elementos del Frente Moro Islámico de Liberación (MILF) en Filipinas. Los gobiernos locales continuaron recibiendo la asistencia de Estados Unidos en la formación de sus fuerzas armadas (Filipinas), en asesoramiento técnico a la policía (Indonesia, Filipinas y Tailandia), así como cooperación en inteligencia con prácticamente todos ellos. Washington propuso asimismo una nueva iniciativa contra el terrorismo y la piratería en el estrecho de Malaca, idea en la que insistió el secretario de Estado durante la reunión del Foro Regional de la Asean (ARF) pero que fue recibida con cierto escepticismo.

Indonesia

Una doble cita electoral —legislativas en abril y las primeras presidenciales en julio— situaron al archipiélago indonesio ante un momento clave de su transición democrática. Las dos consultas se esperaban también como una prueba con respecto a la supuesta radicalización de los movimientos islámicos. Aunque el 85% de la población (220 millones) es musulmana, Indonesia se define como estado secular desde su independencia, y entre dos partidos laicos se esperaba la principal batalla electoral: el Partido Democrático de Indonesia-Lucha (PDI-P) de la presidenta Megawati Sukarnoputri, y el segundo grupo con mayor representación parlamentaria (y anterior partido gobernante), el Golkar.

En las elecciones generales del 5 de abril, el partido de Megawati quedó en segundo lugar (obtuvo el 18,5% de los votos —frente al 34% de 1999—, y 109 diputados) tras Golkar (que logró el 21,5% de los votos y 128 escaños). A ellos se sumó el nuevo Partido Democrático del ex ministro de seguridad, el general Susilo Bambang Yudhoyono quien, con el 7,5% del voto y 57 escaños, pudo presentarse como candidato a las presidenciales. Iba a competir de este modo con Megawati y con el general Wiranto — ministro de Defensa de Suharto—, elegido como candidato del Golkar.

Ninguno de ellos logró en los comicios del 6 de julio el 50% de los votos, por lo que resultó necesaria una segunda vuelta el 20 de septiembre. Susilo Bambang Yudhoyono (más conocido por sus iniciales, SBY) fue el claro ganador, con más del 60% de los votos. Su toma de posesión el 20 de octubre marcó el comienzo de una nueva etapa en la tercera mayor democracia del mundo tras un pacífico proceso electoral. Su capacidad de gobierno dependerá ahora de las coaliciones que pueda formar en un Parlamento en el que su partido se encuentra en minoría. La reconstrucción de la economía y la lucha contra la pobreza y el desempleo serán una de las prioridades del nuevo presidente, que se ha comprometido a luchar contra la corrupción y atraer la inversión extranjera.

Un atentado el 9 de septiembre contra la embajada australiana en Yakarta, en el que murieron 10 personas, reveló asimismo que aún queda mucho por hacer en el frente antiterrorista. SBY, principal crítico de los islamistas en su etapa como ministro de Megawati, tendrá que continuar la lucha contra la Jemaa Islamiya, brazo de Al Qaeda en la región y responsable de los atentados en Bali (octubre 2002), en el hotel Marriott de Yakarta (agosto 2003) y en diversos templos cristianos en diciembre de 2000. Se persigue simultáneamente a un grupo aún más violento escindido de la JI, el Mujahadeen Kompok. La cooperación regional se concretó en la creación de un nuevo centro antiterrorista en Indonesia, que se suma al creado en julio de 2003 en Kuala Lumpur (véase Panorama Estratégico 2003-04).

Filipinas

Durante los últimos años, Manila ha intentado negociar con el Frente Moro Islámico de Liberación (MILF), grupo que persigue la autonomía del sur del archipiélago, para que éste abandone las armas. Algunos miembros del grupo, sin embargo, han estado cooperando con la JI. A partir de 2002, fuerzas norteamericanas han estado entrenando a tropas de elite filipinas en sus operaciones contra Abu Sayyaf y activistas del MILF. Tras

varios intentos fallidos en 2003, el pasado año los líderes de este último grupo decidieron abrir de nuevo negociaciones con el gobierno, en las que Malaisia se ofreció como intermediaria. Como gesto de buena voluntad, el MILF se comprometió a ayudar al gobierno a localizar a miembros de la JI en Mindanao, donde entrenan a Abu Sayyaf y a aquellos elementos del MILF que rechazan las negociaciones de paz. Ambas partes anunciaron el 21 de febrero que comenzarían conversaciones formales en abril.

Estados Unidos decidió apoyar el proceso, prometiendo ayuda económica para el desarrollo de las áreas musulmanas al sur de Mindanao se si llegara a un acuerdo. De fracasar las negociaciones, Washington advirtió por el contrario de que incluiría al MILF en su lista de organizaciones terroristas. El gobierno filipino estima que el grupo cuenta con unos 12.000 miembros armados.

El 10 de mayo se celebraron unas disputadas elecciones presidenciales entre Gloria Macapagal-Arroyo (titular de la jefatura del Estado desde que sucediera al destituido Joseph Estrada en 2001) y Fernando Poe, el actor más popular del país, sin ninguna experiencia política y estrechamente relacionado con Estrada. Pasaron semanas antes de que el Senado certificara, el 24 de junio, que Macapagal había derrotado a Poe por algo menos de un millón de votos. La presidenta tomó posesión el 30 de junio, prometiendo crear 10 millones de empleos en los próximos seis años, equilibrar el presupuesto, facilitar el acceso a las medicinas para los pobres y unir a una nación que parece no haberse estabilizado desde la caída de Ferdinand E. Marcos hace casi veinte años.

En julio, Macapagal, uno de los más firmes aliados de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo, retiró al pequeño contingente filipino en Irak (51 soldados). El secuestro de un camionero filipino y la amenaza de su ejecución reforzó la oposición de la opinión pública a la participación en la ocupación de Irak. Con cerca de 4.000 nacionales en el país árabe, la mayoría de ellos civiles contratados por Estados Unidos, su seguridad se convirtió en un asunto prioritario para Manila. Washington no dudó en expresar su disgusto por la retirada, calificada por el portavoz del departamento de Estado como una “errónea señal” para los terroristas.

Tailandia

A principios de enero, una ola de violencia en las tres provincias mayoritariamente musulmanas del sur del país provocaron la muerte de 4 sol-

dados y el robo de un gran número de armas en una base del ejército. Durante los tres meses siguientes, otras 60 personas —funcionarios, monjes budistas y civiles— resultarían muertas en diversos atentados. El gobierno declaró la ley marcial en la región —seguía en vigor a finales de año— y envió un refuerzo de 1.000 soldados.

Aunque el primer ministro, Thaksin Shinawatra, culpó en un primer momento a criminales de los ataques producidos, posteriormente reconoció el origen étnico y religioso de la violencia. Diversos movimientos separatistas ya actuaron en la zona en los años setenta y ochenta y son la razón —a pesar de la calma de los últimos años— de un historial de violencia que ha alejado a los inversores nacionales y extranjeros, agravando la pobreza de estas provincias. El 28 de abril se producirían los más graves incidentes hasta la fecha, con la muerte de 113 activistas cuando atacaban simultáneamente varias comisarías de policía. A finales de octubre, otros 84 musulmanes murieron mientras estaban custodiados por el ejército (78 de ellos murieron por asfixia mientras eran transportados en camiones militares), sumando el total de víctimas desde enero a 440 muertos.

El recurso a la violencia por parte de los fundamentalistas, que el gobierno cree han recibido ayuda financiera y operativa de grupos con conexiones internacionales —Hambali, uno de los principales lugartenientes de Bin Laden, fue detenido en Tailandia en 2002— complica la vida política nacional en vísperas de las elecciones generales que deben celebrarse en febrero de 2005. Thaksin recibió el apoyo de Estados Unidos, que nombró a Tailandia como “non-NATO ally”, el segundo país en el sureste asiático que recibe ese status después de Filipinas.

Malaisia

Las elecciones parlamentarias del 21 de marzo dieron un amplio —e inesperado— mandato a Abdullah Ahmad Badawi, primer ministro desde octubre de 2003. El Barisan National Party (BN) ganó el 90% de los escaños y 12 de las 13 asambleas regionales, proporcionando una histórica derrota al grupo radical de la oposición, el Partido Islámico de Malaisia (PAS), que perdió uno de los dos estados que controlaba así como el 75% de los escaños conseguidos en las elecciones de 1999. A la popularidad del programa de reformas de Badawi y su persecución de la corrupción, se sumaron sus moderadas actitudes religiosas que contrastaban con el dogmatismo del PAS.

La amplia victoria de Badawi hizo posible en agosto la liberación del ex viceprimer ministro Anwar Ibrahim, encarcelado en 1999 por supuestos cargos de sodomía que ahora desoyó el Tribunal Supremo. En una decisión paralela, sin embargo, el Tribunal rechazó el recurso por los cargos de corrupción —la pena ya la había cumplido Anwar— pero ello le impide ser candidato en cualquier elección hasta 2008.

Birmania

A comienzos de año se mantenían algunas esperanzas de cambio, de conformidad con la “hoja de ruta hacia la democracia” anunciada en 2003 por el primer ministro Khin Nyunt. El 31 de marzo, la junta militar anunció la apertura a mediados de mayo de una Convención nacional que discutiría la elaboración de una nueva Constitución. Pero las esperanzas de que se levantara el arresto domiciliario a Aung San Suu Kyi para que ella y su partido, la Liga Nacional para la Democracia (NLD), pudieran participar en la convención se vieron pronto frustradas al declarar la junta que no era bienvenida.

Una declaración del departamento de Estado de Estados Unidos el 21 de mayo señalaba que “una convención que no incluye a la NLD no puede realizar ningún progreso hacia la democracia y la reconciliación nacional, ni ayudar a Birmania a rehacer su reputación internacional”. Washington decidió extender las sanciones al país un año más. La Asean, por su parte, dudaba si adoptar una posición de denuncia o mantenerse al margen del problema: el hecho de que Birmania ocupará la presidencia de la organización en 2006 explica sus titubeos.

La destitución, el 19 de octubre, del general Khin Nyunt como primer ministro indicó lo que la junta militar piensa de las presiones internacionales. Su cese fue precedido por el del ministro de Asuntos Exteriores semanas antes, y seguido por el de otros dos miembros del gabinete en noviembre. El nuevo jefe del gobierno, Soe Win, pertenece a la línea más dura del régimen y es un aliado del líder de la junta militar, general Than Shwe, cuyo poder parece consolidarse.

SUBCONTINENTE INDIO

Al concluir la XII cumbre de la Asociación para la Cooperación Regional en el Sur de Asia (SAARC) en Islamabad, el 6 de enero, India y

Pakistán anunciaron que iniciarían conversaciones formales en febrero para resolver sus diferencias, en especial sobre Cachemira. El primer ministro indio, Atal Behari Vajpayee, y el presidente paquistaní, Pervez Musharraf, se reunieron por primera vez en más de dos años. Ambos líderes retornaban así a la situación de 2001, antes de la fallida cumbre de Agra en julio de ese año y del ataque al Parlamento indio en diciembre. Tras ese paréntesis de tres años, se abría la perspectiva de una cierta estabilidad en las relaciones bilaterales, aunque no será nada fácil avanzar hacia una verdadera paz dada la desconfianza de las partes y sus distintas percepciones sobre el ritmo y contenido del proceso.

Éste comenzó en abril de 2003 con un discurso de Vajpayee en el que éste extendió “la mano de la amistad” a Pakistán (véase anterior edición del Panorama), oferta que fue aceptada por Musharraf. En los meses posteriores, cada líder parecía haber conseguido lo que deseaba del otro. Si India quería una garantía explícita de que Islamabad pondrá fin a las incursiones de paquistaníes y militantes cachemires en la provincia india, Musharraf aseguró a Vajpayee que no permitirá que ningún territorio bajo control de Pakistán sea utilizado para ayudar al terrorismo (las conversaciones de 2001 en Agra fracasaron precisamente porque Pakistán rechazó ese compromiso). A principios de 2004, el presidente paquistaní anunció incluso que dejaría de insistir en su tradicional exigencia de celebración de un referéndum en Cachemira. Por su parte, Islamabad obtuvo la promesa de que se discutiría el problema de Cachemira en el proceso de diálogo, lo que suponía un reconocimiento por parte de Nueva Delhi del interés paquistaní en la cuestión, abandonando así su posición de que la provincia es parte integral de la India y Pakistán no tiene por tanto nada que decir sobre su resolución.

El 16-18 de febrero se celebraron en Islamabad las primeras conversaciones formales en seis años entre los dos países. El principal objetivo consistió en acordar un calendario y la agenda de la negociación. Ambas partes acordaron reunirse en agosto para revisar los avances, aunque quedaba implícito que los asuntos de fondo tendrían que esperar a las elecciones indias, tras anunciarse la disolución del Parlamento el 6 de febrero.

Los comicios depararon una sorpresa: Sonia Gandhi, viuda del asesinado primer ministro Rajiv Gandhi, logró que el Partido del Congreso —el movimiento que desde la independencia (1947) dirigió el país casi ininterrumpidamente hasta 1996— se impusiera en las elecciones que comenzaron el 20 de abril. El Congreso y sus aliados obtuvieron 220 de los 545

escaños de la cámara baja, mientras que la Alianza Nacional Democrática dirigida por el Bharatiya Janata Party se quedó en 185 diputados. Nadie se esperaba semejante vuelco electoral: las buenas cifras de la economía, el mayor perfil internacional de India, las perspectivas de paz con Pakistán, y un clima que había permitido una espectacular cosecha, llevaron a Vajpayee a adelantar las elecciones seis meses antes de la fecha prevista, convencido de su victoria. Fue un grave error: los cientos de millones de indios que viven en el campo y se han visto abandonados por la estrategia cosmopolita y urbana del BJP decidieron votar en su contra. Aunque se esperaba que Gandhi se convirtiera en la primera ministra, decidió renunciar al cargo y, el 18 de mayo, lo dejó en manos de Manmohan Singh, arquitecto de la reforma económica india de principios de los años noventa.

Confirmado el cambio de gobierno, Nueva Delhi aseguró a Pakistán que la India permanecía comprometida con el proceso de diálogo. El 20 de junio ambos gobiernos anunciaron la adopción de una serie de medidas de confianza sobre sus respectivos arsenales nucleares —incluyendo un “teléfono rojo”— en el marco del proceso acordado en febrero y sus ministros de Asuntos Exteriores celebraron sus primeras conversaciones sobre Cachemira el 27 de junio, con el objetivo de “crear la atmósfera adecuada para un diálogo a largo plazo”. En septiembre, con ocasión de la apertura de la Asamblea General de la ONU, Singh y Musharraf se reunieron a solas por primera vez.

A mediados de noviembre, el nuevo primer ministro indio visitó Cachemira, donde ofreció un diálogo incondicional a todo grupo que renuncie a la violencia. Singh señaló que estaba dispuesto a escuchar todas las propuestas de Pakistán, siempre que no impliquen una alteración de las fronteras internacionales o una nueva partición de la provincia según criterios religiosos o étnicos. Coincidiendo con su visita, India realizó la primera reducción en tropas en Cachemira desde la rebelión separatista de 1989.

El primer encuentro de Singh con su homólogo paquistaní, Shaukat Aziz, se celebró en Delhi el 23-24 noviembre —se trató de la primera visita de un primer ministro de este país a la India en 13 años— para discutir las propuestas de Musharraf sobre Cachemira, incluyendo la desmilitarización. La reunión concluyó sin que se desbloqueara la situación: India prefiere que el proceso avance gradualmente antes de tratar directamente el problema de Cachemira, mientras que Pakistán, más impaciente, necesita progresar en este punto —verdadero núcleo de las diferencias— para con-

vencerse de que no se ve simplemente arrastrado a un proceso sin conclusión. Las partes acordaron reanudar el diálogo en enero de 2005.

CONCLUSIONES

Las relaciones internacionales en Asia conocen su mayor estabilidad desde la segunda guerra mundial. Continúan existiendo rivalidades territoriales y estados divididos, al tiempo que los países de la región refuerzan sus capacidades militares, el nacionalismo es un fenómeno al alza, y la globalización crea nuevas presiones sobre las sociedades y los gobiernos. Pero la interdependencia es una realidad que ha creado intereses comunes y ha reforzado los instrumentos de diálogo tanto a escala bilateral como regional. El año transcurrido confirmó la existencia de una serie de fuerzas que están transformando la estructura de seguridad asiática.

Como en otros continentes, las preocupaciones geopolíticas tradicionales están dando paso a las nuevas amenazas como principales prioridades. Terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, inmigración ilegal, etcétera se sitúan hoy en el centro de la agenda de seguridad. Las líneas de separación ideológica de otras épocas ya no dividen a Asia, mientras que los intereses comunes frente a esos nuevos desafíos conducen a la cooperación más que a la rivalidad internacional. Incluso el problema norcoreano debe enmarcarse en el contexto de la lucha contra el terrorismo y no en el de la guerra fría: así se desprende de la convergencia de percepciones de los países asiáticos participantes en el proceso a seis bandas.

En esa perspectiva positiva, hay que señalar sin embargo la aparición de una nueva fuente potencial de conflictos: la competencia por los recursos naturales. Como demuestra el aumento en los precios del petróleo, el crecimiento demográfico y la expansión económica supondrán mayores demandas de recursos escasos, como gas y petróleo. Con las 4/5 partes de las reservas de petróleo situadas en regiones políticamente inestables, esa competencia por los recursos puede ser el origen de nuevos conflictos. Para los gobiernos asiáticos, se trata de un asunto vital de su política de seguridad: China y Japón, por ejemplo, rivalizan por la construcción de un oleoducto a través de Siberia que les permita reducir su dependencia energética de Oriente Próximo. Al tratarse de un problema compartido, se discuten no obstante iniciativas que, como ocurre con la colaboración económica regional, permitan buscar soluciones para el conjunto de Asia.

Desde la perspectiva de las grandes potencias, la evolución de los acontecimientos en 2004 creó la impresión de que Estados Unidos está siendo sustituido por China como líder regional. Ello parece chocar con las realidades: Washington mantiene su papel como garante de la seguridad asiática mediante su presencia militar en el continente, su alianza con Japón y con Corea del Sur y sus acuerdos con otros países. Su presencia se ha reforzado incluso con posterioridad al 11-S. Sin embargo, sus aliados, aunque desean mantener una estrecha colaboración con Estados Unidos, buscan el desarrollo de sus propias capacidades y objetivos políticos. Es inevitable que Japón y Corea del Sur asuman progresivamente una mayor responsabilidad con respecto a la defensa de sus territorios.

Ello no es contradictorio con el hecho de que todos los actores asiáticos reconocen que Washington tiene intereses estratégicos globales y unos activos militares con los que no puede competir ningún otro estado, ni siquiera una alianza. Reconocen, además, que la presencia militar norteamericana es esencial para su estabilidad y seguridad. Más aún: la guerra contra el terrorismo ha hecho que todas las potencias asiáticas — China, Japón, India y también Rusia— reorienten sus estrategias nacionales para mejorar sus relaciones con Estados Unidos. El resultado es una pronunciada atenuación de las rivalidades entre Estados Unidos y China, pero también entre China y Japón, e incluso entre China e India. Con todo, sí es cierto que un Washington con su atención volcada en Irak, aún no ha realizado una reflexión estratégica a largo plazo sobre la transformación estructural de Asia que impulsan el ascenso de China y el dinamismo de la cooperación regional.

El año concluyó en Asia con un terrible desastre natural. Un maremoto en el Océano Índico que alcanzó los 9 grados de la escala de Richter, provocó un tsunami que arrasó las costas de Asia meridional y el sureste asiático el 26 de diciembre. Aunque el epicentro se situó cerca de la provincia de Aceh en Indonesia, su impacto también alcanzó a Tailandia, Malaisia, Birmania, Sri Lanka, las Maldivas e India. A mediados de enero de 2005 se había superado la cifra de 200.000 víctimas, a las que hay que añadir los millones de personas que han perdido sus casas y pertenencias.

La comunidad internacional reaccionó con prontitud. A principios de año, las Naciones Unidas ya habían conseguido más de 2.000 millones de dólares de unos 40 países y cientos de organizaciones no gubernamentales. Estados Unidos, Japón y Australia, entre otros (España incluida), enviaron un importante número de fuerzas para labores humanitarias.

Tendrán que pasar unos meses antes de poder realizarse una evaluación del impacto económico y político del tsunami. A pesar de su terrible coste en vidas humanas y destrucción, las zonas afectadas son relativamente marginales para las economías de sus países. La excepción son Sri Lanka y las Maldivas, mucho menos desarrollados. Mayores incógnitas plantean los efectos políticos del maremoto. Tanto en Aceh como en Sri Lanka existen conflictos civiles desde hace décadas, que sin duda se verán afectados por este golpe de la naturaleza. Los gobiernos de la región comienzan de este modo 2005 afrontando una situación de emergencia, que contribuirá sin duda a dar forma al debate sobre la seguridad nacional.