

CAPÍTULO NOVENO

ASIA

ASIA

Por Fernando Delage

INTRODUCCIÓN

La fluidez del escenario estratégico asiático adquirió una notable aceleración en 2005. El año reveló una serie de tendencias que, sumadas unas a otras, están produciendo una alteración en el equilibrio regional de poder.

Quizá la más relevante de ellas es la formulación de una respuesta por parte de Estados Unidos a la nueva dinámica asiática que impulsan tanto el regionalismo económico como el ascenso de China. Este renovado interés por la región se confirmó desde el comienzo del segundo mandato de la administración Bush. Las visitas de la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, a Asia meridional y oriental en marzo y en julio (y en octubre a Asia central), la del secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, a China en octubre, así como la gira del presidente Bush en noviembre, deben interpretarse en el marco de ese esfuerzo por volver a situar a Asia en una posición central en la política exterior de EEUU.

En este contexto Washington ha «redescubierto» en particular el creciente poder de China, lo que ha conducido –y es una de las novedades más importantes del año– a un cambio en la percepción norteamericana del ascenso de la República Popular. Como se recordará, ya antes de que comenzara su primer mandato, Bush y su equipo se referían a China como un «competidor estratégico» de EEUU. Pero en los cuatro años siguientes las relaciones entre Washington y Pekín mejoraron mientras la administración norteamericana concentraba su atención en Afganistán, Irak y la

lucha contra el terrorismo. China tampoco fue objeto de discusión durante la campaña electoral de 2004. Esto parece haber cambiado a partir de 2005, lo que confirma que Washington está revaluando las implicaciones del «desafío chino».

El endurecimiento de la actitud norteamericana hacia Pekín de los últimos meses refleja la suma de una serie de preocupaciones. Unas son de orden económico: desde el crecimiento del déficit bilateral con China a la discusión por la importación de productos textiles chinos, pasando por las presiones para revalorar el yuan. Especial atención recibieron varios intentos de compra de empresas norteamericanas, en particular la oferta de la tercera petrolera china, CNOOC, para hacerse con Unocal, la novena mayor petrolera de EEUU. El Congreso vetó la operación por razones de seguridad.

Un segundo capítulo de inquietud se refiere a la expansión de la influencia diplomática y económica china por todo el planeta. Necesitada de petróleo y otros recursos, China ha extendido su influencia en Asia, América Latina, África y Oriente Próximo. Washington observó con especial preocupación el llamamiento hecho por la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) a que EEUU fijase una fecha para la retirada de sus fuerzas de las bases que ocupa en Asia central, así como las maniobras militares conjuntas de rusos y chinos en agosto, las primeras desde la guerra de Corea.

Pero lo que más ha contribuido a la nueva actitud de Washington es la modernización militar china. A partir de febrero, tanto el secretario de Defensa, como el director de la CIA y el de la Defense Intelligence Agency, llamaron la atención sobre el crecimiento del gasto chino en defensa, el aumento de los misiles desplegados frente al estrecho de Taiwan y el reforzamiento de su Armada. Estas declaraciones daban a entender que EEUU podía estar reconsiderando la idea de que China no representa una amenaza al equilibrio global de poder.

China advirtió de la provocación que supone ese tipo de comentarios. Para Pekín, la indicación más preocupante de este cambio de actitud fue la declaración conjunta de japoneses y norteamericanos en febrero, que mencionó la paz en el estrecho de Taiwan como uno de sus «objetivos estratégicos comunes». Además de tratarse de la primera vez que Japón se refería explícitamente a Taiwan de esta manera, las autoridades chinas se preguntan desde entonces si el reforzamiento de la alianza entre EEUU y Japón y el mayor papel de éste en la seguridad regional tienen como último objetivo la contención de China.

En ese marco no debe sorprender otro de los hechos más importantes del año: el choque diplomático entre la República Popular y Japón. Ambos países se encuentran simultáneamente en ascenso, modificando el equilibrio de Asia oriental. Es una espiral de difícil arreglo, en la medida en que cada uno de ellos cree que simplemente responde a las acciones del otro. Algunos analistas han comenzado a añadir la hostilidad chino-japonesa a los tres tradicionales focos de conflicto en la región –Taiwan, Corea del Norte y Cachemira– como un nuevo motivo de inestabilidad en Asia.

El factor chino también afecta a otro de los aspectos más interesantes del nuevo juego geopolítico asiático: la irrupción de la India. Su acercamiento a China, buscado por Nueva Delhi pero aún más por Pekín, y el giro en la política de EEUU hacia Asia meridional son elementos con importantes implicaciones a largo plazo, dada la determinación de la India de convertirse en un importante actor global. Desde la perspectiva estrictamente subregional, India y Pakistán mantuvieron su proceso diplomático en torno a Cachemira, aunque quedaban a finales de año las dudas sobre cómo afectarán a las negociaciones el terremoto de octubre y los atentados terroristas producidos en Nueva Delhi el mismo mes.

El terrorismo y el separatismo continuaron marcando la agenda de seguridad del sureste asiático. En Indonesia, hubo nuevos atentados suicidas en Bali, aunque también se produjo la buena noticia de un acuerdo del gobierno con la guerrilla proindependentista de Aceh, que puso fin a un conflicto de varias décadas. Filipinas afronta diversos grupos separatistas en el sur del archipiélago, algunos de ellos vinculados a Al Qaeda. En Tailandia, la violencia en las provincias musulmanas del sur parecen responder en cambio a raíces sólo locales. En toda la subregión se mantiene no obstante la alarma con respecto a la red de la Jemaa Islamiya, brazo de Al Qaeda en el sureste asiático, así como en relación con la piratería en el estrecho de Malaca.

El año concluyó, por último, con el fin del parón en la crisis nuclear norcoreana. La cuarta ronda de negociaciones, abierta en julio, condujo a la adopción el 19 de septiembre de una declaración de principios que ofrece el marco para una solución definitiva. Los detalles –de manera destacada, si Pyongyang puede tener un programa de energía nuclear civil– quedaron para la quinta ronda, celebrada en noviembre. Esos puntos pendientes quedaron sin embargo sin resolverse. No obstante, los últimos meses confirmaron una nueva flexibilidad de EEUU, la aparente decisión

norcoreana de abandonar su programa de armamento nuclear si se le ofrece la garantía de seguridad que pide, así como el papel decisivo de China en el proceso.

CHINA

Tres años después de su acceso al poder, el presidente Hu Jintao se ha consolidado como líder de la cuarta generación de dirigentes chinos. Así lo confirmó el pleno del Comité Central del Partido Comunista en octubre, en el que comenzó a prepararse la agenda para su próximo Congreso (otoño de 2007). Fue el primer pleno al que asistió Hu como líder del partido, del Estado y de las Fuerzas Armadas, después de la retirada de su predecesor Jiang Zemin de la jefatura de la Comisión Militar Central en marzo.

Será en 2007, una vez que se renueve su mandato hasta 2012, cuando Hu pueda cambiar los equipos heredados de Jiang en 2002 en el gobierno y en el partido. Hasta la fecha, en su estilo de liderazgo y en sus prioridades políticas, Hu ha marcado diferencias con respecto a sus antecesores. Los actuales dirigentes defienden un concepto más equilibrado del crecimiento (el término utilizado es «concepto científico del desarrollo»), que permita construir una sociedad «armoniosa». Las autoridades no ocultan su preocupación por el aumento de las protestas sociales (según cifras oficiales, aumentaron de 53.000 en 2003 a 74.000 en 2004) y por los desequilibrios entre el campo y los núcleos urbanos. En esa dirección de reducir las desigualdades para evitar mayores conflictos sociales, la sesión anual de la Asamblea Popular Nacional discutió en marzo una serie de propuestas dirigidas a reducir los impuestos a la agricultura y mejorar la educación y la sanidad en las áreas rurales. Al aprobar el XI plan quinquenal en octubre, el pleno del Comité Central señaló que éste resolverá las «contradicciones aún pendientes» que han conducido al actual malestar social.

Fue sobre todo en el frente internacional donde el crecimiento chino atrajo la atención del mundo en 2005. En la esfera económica, el auge de las exportaciones chinas y de sus inversiones en el exterior, así como su demanda de recursos, hicieron de China una influencia decisiva en los mercados energéticos y en los precios de las materias primas. Tampoco puede dejar de mencionarse el papel chino en la financiación del déficit exterior norteamericano a través de la compra de bonos del Tesoro de

EEUU. El nuevo protagonismo internacional chino se reflejó por otra parte en el mantenimiento de su activismo diplomático en distintos continentes. Durante el último año, las principales novedades se produjeron en las relaciones con EEUU; en el choque diplomático con Japón (examinado en el epígrafe siguiente); en la gestión de la crisis nuclear norcoreana (analizada en el apartado sobre Corea); en la discusión sobre el embargo europeo a la venta de armas a China; y en la adopción de una ley antisecesión dirigida contra Taiwan.

Relaciones con Estados Unidos

Como se mencionó en la introducción, el cambio en la percepción norteamericana del ascenso de China es quizá el hecho más importante en el escenario estratégico asiático en 2005. La transformación en la atmósfera de las relaciones bilaterales marca probablemente el fin del acercamiento producido con posterioridad al 11-S. Aunque una serie de diferencias económicas y políticas explican la posición de EEUU, el principal objeto de sus críticas es la modernización militar china.

A mediados de enero, durante su confirmación en el Senado como nueva secretaria de Estado, Condoleezza Rice dio a entender que la política hacia China de su país estaría caracterizada por la continuidad. EEUU, dijo, está «construyendo una relación sincera, cooperativa y constructiva con China, que recoge nuestros intereses comunes pero reconoce nuestras considerables diferencias sobre valores». Sin embargo, un par de semanas más tarde comenzaron a hacerse públicas las preocupaciones de Washington. El secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, indicó en la Comisión de las Fuerzas Armadas del Senado que estaba alarmado por las crecientes capacidades militares chinas y por el papel que su «sistema dictatorial» puede desempeñar en los asuntos asiáticos. Unos días después fue el director de la CIA, Porter Goss, quien advirtió en el Senado de que la modernización militar china no sólo altera el equilibrio de poder en el estrecho de Taiwan, sino que amenaza a las fuerzas norteamericanas en el resto de Asia oriental.

El 19 de febrero, Pekín se encontró frente a una declaración conjunta del Comité Consultivo de Seguridad EEUU-Japón, en la que ambos países mencionaban el problema de Taiwan entre sus «objetivos estratégicos comunes». El ministerio chino de Asuntos Exteriores calificó la referencia a Taiwan como una provocación. Desde la perspectiva china, al declarar

su interés estratégico en Taiwan, Tokio había cruzado una línea roja (Japón siempre había evitado tomar una posición pública al respecto). Pero a Pekín también le inquietó el papel de EEUU, cuestionándose a raíz del comunicado si Washington buscaba de algún modo agravar las relaciones chino-japonesas. El hecho mismo de que EEUU y Japón discutieran el reforzamiento de su alianza no pasó inadvertido para las autoridades de la República Popular, al creer que Washington considera la cooperación con Tokio como clave frente a una China en ascenso.

Durante su gira por seis países asiáticos en marzo, concluida en Pekín, Rice dio una de cal y otra de arena en sus declaraciones sobre China. En su primer destino, Nueva Delhi, advirtió de que EEUU respondería al creciente poder militar de China reforzando sus propias capacidades así como sus alianzas con Corea del Sur y con Japón. La secretaria de Estado añadió, no obstante, que Washington no busca enfrentarse a China, país que «puede emerger como una fuerza constructiva en Asia». En un discurso pronunciado en la universidad de Sofía en Tokio, Rice insistió en que EEUU da la bienvenida al ascenso de una «China con confianza en sí misma, pacífica y próspera». Mencionó, no obstante, que existen asuntos que «complican» la cooperación bilateral con China, y de modo especial Taiwan.

Un nuevo momento de tensión bilateral se produjo con motivo de la intervención de Donald Rumsfeld en el Diálogo de Shangri-La en Singapur el 5 de junio. Rumsfeld señaló que EEUU «aspira a cooperar con China en numerosos campos: diplomacia, economía, seguridad global», pero también indicó que «en una discusión franca de China no pueden dejar de mencionarse algunas áreas de inquietud.» Rumsfeld se refirió sobre todo al programa de modernización militar, apoyado en «el tercer mayor presupuesto militar del mundo y el mayor en Asia.» Rumsfeld se preguntó por la razón de ese presupuesto cuando «ninguna nación amenaza a China.»

El 19 de julio, el Pentágono hizo público su esperado informe anual sobre las fuerzas armadas chinas. Aunque dadas las declaraciones de meses anteriores se anticipaba un tono especialmente duro, el informe fue moderado y evitaba pronunciarse sobre las intenciones últimas de Pekín. Ni definía a China como una amenaza inminente a los intereses de seguridad de EEUU o de sus aliados, ni asumía que tenga que convertirse necesariamente en una amenaza para la estabilidad regional como consecuencia de su creciente poder. La conclusión del estudio es que China se encuentra en una «encrucijada estratégica» y su futuro «aún no está decidido en una dirección u otra». No obstante, Pekín reaccionó negati-

vamente al informe y Washington tuvo que insistir de manera muy explícita en que no considera a China como una amenaza.

Las relaciones bilaterales se vieron también afectadas durante los últimos meses como resultado de una serie de movimientos diplomáticos de Pekín en relación con ciertos países conflictivos para EEUU. Es el caso de Irán –Washington se encontró con la oposición china a llevar su programa nuclear al Consejo de Seguridad–; de Sudán, donde China –el mayor inversor en su industria petrolera– se ha opuesto a la adopción de sanciones como consecuencia de las atrocidades en Darfur; o de Asia central. A principios de julio, la cumbre en Astana (Kazajstán) de la Organización para la Cooperación de Shanghai (OCS, integrada por China, Rusia, y las cuatro repúblicas de Asia central) realizó un llamamiento a EEUU para que fijara una fecha para la retirada de su presencia militar en Kirguizistán y Uzbekistán. El 29 de julio, el gobierno de este último país dio a Washington 180 días para retirar sus tropas en la base de Karshi-Khanabad. EEUU duda que este movimiento de produjera sin el consentimiento de Pekín y de Moscú. (El líder uzbeko, Islam Karimov, visitó Pekín en mayo, dos semanas después de la masacre de Andijan; y el propio Hu Jintao visitó Uzbekistán un mes más tarde). En el caso de Kirguizistán, a finales de julio Rumsfeld realizó su segunda visita en cinco meses a Bishkek para asegurar la base en Manas, a lo que se comprometió el nuevo presidente, Kurmanbek Bakiyev, elegido a principios de mes. Rumsfeld también visitó Tajikistán, país en el que EEUU no tiene tropas pero sí un acuerdo que permite sobrevolar su espacio aéreo.

A fin de evitar una espiral negativa en sus relaciones con China, Washington decidió abrir un nuevo proceso diplomático. El vicesecretario de Estado norteamericano, Robert Zoellick, y el viceministro de Asuntos Exteriores chino, Dai Bingguo, inauguraron en Pekín el 2-3 agosto el denominado «Senior Dialogue», que aspira a situar las relaciones bilaterales en un contexto más amplio. La puesta en marcha de estos encuentros supone un reconocimiento por parte de la administración Bush de la creciente importancia internacional de China y de que tiene que responder a las implicaciones globales de su ascenso como potencia. Ambas partes volvieron a reunirse en Washington el 8 y 9 de diciembre para «gestionar sus diferencias y ayudar a China a desarrollar su nuevo poder de una manera constructiva y positiva».

Este proceso confirma que existen distintos enfoques sobre China en EEUU. Mientras el Pentágono parece concentrarse en los aspectos milita-

res, el departamento de Estado busca evitar que se trate a China como enemigo. Zoellick pronunció el 21 de septiembre en Nueva York un importante discurso, dirigido tanto a Pekín como a quienes en EEUU defienden una abierta política de contención de China, una estrategia en su opinión carente de sentido en el mundo del siglo XXI. De lo que se trata es de que China asuma sus nuevas responsabilidades en la gestión del sistema internacional. A mediados de octubre fue el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, quien realizó su primera visita oficial a la República Popular. Rumsfeld acusó a Pekín de ocultar su verdadero presupuesto militar (según él 90.000 millones de dólares en vez de los 30.000 millones reconocidos), lo que negó tajantemente su homólogo chino, Gao Gangchuan. Rumsfeld indicó que esta falta de transparencia refuerza las sospechas sobre las verdaderas intenciones de China, y también presionó a favor de una mayor apertura política.

Los encuentros al más alto nivel contribuyeron a mantener abiertos todos los canales de diálogo. La primera visita oficial de Hu Jintao a EEUU, prevista para septiembre, fue aplazada como consecuencia del huracán Katrina, pero se reunió con Bush en Nueva York en el marco de la cumbre de aniversario de las Naciones Unidas. En noviembre, ambos volvieron a encontrarse en Corea del Sur con motivo de la cumbre anual del foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC), y en Pekín durante la visita oficial de Bush a la República Popular. En la víspera de su llegada a China, Bush pronunció un discurso en Kioto, esperado como anuncio de la nueva política asiática de EEUU, en el que se limitó a defender la idea de la expansión de la democracia, poniendo como ejemplo a Taiwan.

La UE y el embargo

Como ya se señaló en la anterior edición del Panorama Estratégico, China da cada vez mayor prioridad a las relaciones con la Unión Europea. La VIII cumbre bilateral, celebrada en Pekín el 5 de septiembre, marcó un nuevo paso en la consolidación de su asociación estratégica. La UE se ha convertido en el primer socio comercial de China y ésta en el segundo de la Unión. Pero más allá de las estadísticas comerciales, la cumbre adoptó un nuevo acuerdo marco que busca una mayor institucionalización en las relaciones políticas; cooperación reforzada en ciencia y tecnología; colaboración en asuntos laborales, turismo y emigración, así como la discusión conjunta del cambio climático y la seguridad energética. La coopera-

ción bilateral en el espacio ya es una realidad, en la medida en que China participa en el desarrollo del sistema Galileo.

China fue objeto de nuevas divergencias en las relaciones transatlánticas. El motivo no fue otro que la decisión europea de levantar el embargo a la venta de armas a la República Popular impuesto en 1989 tras los sucesos de Tiananmen. El 17 de diciembre de 2004, el Consejo Europeo invitó a la presidencia de Luxemburgo a formalizar el acuerdo en el primer semestre de 2005. Ya se señaló entonces que el embargo sería sustituido por un código de conducta que prestaría especial atención a los derechos humanos y a la seguridad regional, y que no supondría –según Bruselas– un aumento cuantitativo ni cualitativo en el volumen de venta de armamento a China.

Desde comienzos de año, sin embargo, EEUU comenzó a lanzar sus advertencias contra el fin del embargo. El 2 de febrero, la Cámara de Representantes aprobó una resolución casi unánime (411 votos contra 3) exigiendo a la UE su mantenimiento. El presidente Bush declaró en Bruselas que «hay una profunda preocupación en EEUU ya que la venta de armas modificaría el equilibrio entre China y Taiwan». Durante su gira asiática de marzo, la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, recordó que es EEUU quien garantiza la seguridad de Asia y que los europeos simplemente se aprovechan de ello. El 5 de abril, el vicesecretario de Estado Robert Zoellick señaló en Bruselas que la Unión pondría gravemente en peligro las relaciones transatlánticas si levantaba el embargo.

China envió a su ministro de Asuntos Exteriores, Li Zhaoxing, a Europa a mediados de marzo. Li calificó el embargo como una medida «discriminatoria y obsoleta», además de incoherente con la relación positiva que China mantiene con la Unión. Según Pekín, la abolición del embargo abriría las puertas a una genuina asociación estratégica entre Europa y China, permitiendo el desarrollo de su relación bilateral en todas las áreas.

La firmeza de la oposición norteamericana y la resistencia de algunos gobiernos europeos obligaron a dar marcha atrás en la idea de que pudiera concluirse el embargo antes de que terminara la presidencia de Luxemburgo en junio. La discusión encontró un nuevo argumento con la adopción por parte china de la ley antisecesión dirigida contra Taiwan; no obstante, la posición europea es que el levantamiento del embargo es cuestión de tiempo: así lo señaló el alto representante de la Unión, Javier Solana, durante su visita a China en septiembre. El asunto fue de nuevo discutido durante el viaje del presidente Hu Jintao al Reino Unido, Alemania y España en noviembre.

El debate reflejó la existencia de diferentes percepciones europeas y americanas sobre el auge de China, demostrando su creciente impacto sobre las relaciones transatlánticas. No será fácil reconciliar esos dos diferentes puntos de vista, aunque con ese fin Solana y Rice inauguraron en Washington en mayo un diálogo estratégico sobre la emergencia de China (y de la India) como nuevas potencias. A menos que EEUU y la UE puedan superar sus diferencias y gestionar de manera eficaz su «nuevo triángulo estratégico» con Pekín, el ascenso de China afectará a las relaciones transatlánticas más allá de la disputa sobre el embargo a la venta de armas.

Taiwan

La ley antisecesión, anunciada en la primavera de 2004 después de la reelección de Chen Shui-bian como presidente de Taiwan, fue pensada como un nuevo instrumento de presión de Pekín sobre las fuerzas proindependentistas en la isla. Las elecciones legislativas en Taiwan de diciembre de 2004, en las que la oposición logró la mayoría, mantuvieron sin embargo el statu quo, por lo que no se produjo la dinámica política esperada por Pekín. No obstante, ya no pudo dar marcha atrás en la adopción de la ley.

Las primeras semanas de 2005 habían comenzado de hecho con buenas perspectivas después de que ambas partes acordaran establecer contactos aéreos directos con motivo del nuevo año chino. El 29 de enero aterrizó en el aeropuerto internacional de Taipei el primer vuelo de una línea aérea de la República Popular desde 1949. Cuando terminaron los vuelos el 20 de febrero, Pekín y Taipei mostraron su satisfacción y su voluntad de avanzar en el capítulo de los transportes directos entre ambos lados del estrecho. El propio Chen dejó de hablar sobre la reforma de la Constitución y el nuevo primer ministro, Frank Hsieh Chang-ting, nombrado el 25 de enero, insistió en su afán de cooperación tanto con respecto a la oposición como en las relaciones con Pekín.

El 4 de marzo, el presidente Hu Jintao dijo que China daría la bienvenida a todo paso de Taiwan en la dirección de aceptar el consenso sobre «una sola China» y expresó su voluntad de buscar nuevas vías de comunicación. El 14 de marzo, la Asamblea Popular Nacional aprobó la ley anti-secesión, recibida con un alarmismo que no se corresponde sin embargo con una lectura detallada del texto. Resultó ser un breve documento de 10

artículos que hace hincapié en el deseo de la República Popular de lograr la reunificación de manera pacífica, pero se reserva el derecho de recurrir a «medios no pacíficos» para defender la soberanía y la integridad territorial china. La ley no incluyó muchos de los elementos que se temían EEUU y Taiwan, como un calendario para la reunificación o la definición de supuestos que obligarían a China a recurrir al uso de la fuerza. La ley simplemente codificaba algunos de los elementos de la posición china existentes desde hacía años, si no décadas, y en ese sentido no modificaba de manera significativa el status quo. Esa es la razón por la que, pese a las advertencias del primer momento, la ley no desencadenó una nueva espiral de tensión.

Poco después, Pekín invitó incluso a una serie de líderes de la oposición taiwanesa. A finales de marzo, el vicesecretario general del Kuomintang (KMT), Chiang Ping-kun, encabezó la primera visita oficial de una delegación del partido al continente desde 1949. Las reuniones sirvieron de preparación a la visita del ex primer ministro y actual presidente del KMT, Lien Chan, a finales de abril. El líder del otro grupo principal de la oposición, James Soong del Partido del Pueblo Primero, fue también invitado a visitar China a principios de mayo.

No ha sido pues un año malo desde la perspectiva de Pekín. El presidente Chen carece de la mayoría parlamentaria para poder avanzar hacia la independencia, los lazos económicos entre ambos lados del estrecho siguen en aumento, y las visitas de los líderes de la oposición taiwanesa al continente han contribuido a crear una atmósfera que puede facilitar el diálogo.

JAPÓN

Las elecciones del 11 de septiembre marcaron el comienzo de una nueva era en la política japonesa. En agosto, el primer ministro, Junichiro Koizumi, disolvió la cámara baja del Parlamento después de que senadores de su propio partido (Partido Liberal Democrático, PLD) votaran en contra de su propuesta de privatización de los servicios postales. La convocatoria de elecciones anticipadas planteaba el riesgo de ruptura del PLD, lo que podría haber abierto las puertas del gobierno a la oposición tras medio siglo de hegemonía parlamentaria de los liberales. Ocurrió lo contrario: Koizumi logró los mejores resultados en la historia del partido: 296 escaños (84 más que en 2003). Si se suman los 31 diputados de su

socio de coalición, Komeito –que sigue como tal– Koizumi controla más de los dos tercios de la cámara, lo que facilita su agenda reformista al contar con una mayoría más que suficiente para evitar todo posible veto del Senado a las propuestas legislativas del gobierno.

Quizá la consecuencia más importante de las elecciones es que Koizumi ha hecho creer a los japoneses en la necesidad de la reforma. Su decisión y capacidad de liderazgo, rompiendo las reglas tradicionales del consenso, atrajo el apoyo de muchos votantes. Pero el margen de derrota del principal grupo de la oposición, el Partido Democrático de Japón, que perdió un tercio de sus diputados (pasó de 177 a 113) fue demoledor. Las elecciones acabaron por ello con las expectativas de que Japón avanzaba hacia un sistema político bipartidista.

El Senado aprobó en octubre la reforma de los servicios postales, pero Koizumi no ha dicho qué hará con posterioridad, sobre todo teniendo en cuenta que abandonará el cargo en septiembre de 2006 cuando concluya su segundo mandato como presidente del PLD. Asuntos tan importantes como la política exterior brillaron por su ausencia en la campaña, aunque es previsible confiar en el mantenimiento de la tendencia hacia una mayor ambición estratégica. En ese sentido, durante 2005 se profundizó en la relación con Estados Unidos –uno de los motivos del deterioro de las relaciones chino-japonesas– al tiempo que Tokio buscó de manera activa su entrada como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Como ya se analizó en anteriores ediciones del Panorama Estratégico, el nuevo empuje de la política exterior y de seguridad japonesa se reveló gradualmente con posterioridad al 11-S. El hiperterrorismo (recuérdese el atentado con gas sarín en el metro de Tokio en 1995), la amenaza norcoreana y el auge de China han creado para Japón un nuevo entorno de seguridad al que ha respondido desde entonces mediante una nueva legislación y medidas como el envío de personal a Irak. En esa misma dirección, el gobierno aprobó el 10 de diciembre de 2004 dos importantes documentos: por un lado, el nuevo Programa de Defensa Nacional, que fija la doctrina estratégica del país para los próximos diez años; por otro, el Plan de Mejora de las Fuerzas de Defensa para el período 2005-2009.

La revisión estratégica señala que Japón debe contar con la capacidad necesaria para responder a las nuevas amenazas, a la vez que debe impulsar iniciativas propias para mejorar el entorno de seguridad internacional. El documento indica asimismo que Japón mantendrá un activo

diálogo estratégico con EEUU sobre una amplia variedad de asuntos, como el reparto de cargas entre los dos países y la reestructuración de las fuerzas norteamericanas en Japón.

Por su parte, el plan de mejora de las fuerzas armadas tiene por objetivo el desarrollo de la estructura «multifuncional, flexible y efectiva» exigida por la revisión estratégica. La propuesta examina la organización de los tres ejércitos e identifica los principales proyectos relacionados con la mejora de las capacidades existentes de las Fuerzas de Autodefensa. Aunque por segundo año consecutivo el presupuesto de defensa japonés se reducirá un uno por cien, el replanteamiento de su política de seguridad es mucho más que un ejercicio en reducción de costes, e incluye nuevas iniciativas, como la creación de una Fuerza de Reacción Rápida para afrontar emergencias nacionales y ataques terroristas. La participación de las Fuerzas de Autodefensa en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU se sumará explícitamente a su papel tradicional de preservar la integridad territorial de la nación.

Junto a estas novedades en el campo de la seguridad, el gobierno japonés lanzó en septiembre de 2004 una iniciativa dirigida a convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad. El 16 de mayo, junto con Alemania, India y Brasil, Japón anunció una propuesta de reforma del Consejo, subrayando su peso como segundo mayor contribuyente financiero a la organización (exceptuando EEUU, paga de hecho más que los otros cuatro miembros permanentes juntos). China se opuso tajantemente a la ambición japonesa y EEUU, aunque la apoyó –cosa que no hizo con la India pese a su nueva relación estratégica– no parece defender ninguna fórmula de reforma. A mediados de octubre, Tokio anunció que solicitará un sistema más justo en las contribuciones presupuestarias para el periodo 2007-09.

A pesar de la decepción japonesa con respecto a sus objetivos en la ONU, sus relaciones con EEUU siguieron profundizándose a lo largo del año. La razón la indicó en mayo en una comparecencia parlamentaria el vicesecretario adjunto para Asia del Pentágono, Richard Lawless: «Nuestra relación se está transformando de su enfoque tradicional en la región a otro que refleja más adecuadamente los intereses globales que compartimos con Japón.» El resultado, dijo, «será una relación de seguridad con Japón actualizada y transformada que ambos países considerarán ajustada a sus respectivas visiones de sus intereses nacionales en el siglo XXI.»

La adaptación de la cooperación bilateral en materia de defensa a los nuevos tiempos se había confirmado de hecho el 19 de febrero, en la reunión en Washington de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de EEUU y de Japón (conocida como «2+2»). Los dos países firmaron una declaración que sentó las bases para el futuro de la alianza. Ambos indicaron su acuerdo sobre la necesidad de afrontar conjuntamente los problemas de seguridad relacionados con Corea del Norte y China, así como –ya se mencionó anteriormente– el problema de Taiwan. Su disposición a hablar con semejante franqueza sobre estos temas representó una importante novedad para Japón, como lo fue también el identificar sus intereses de seguridad nacional con la evolución de los acontecimientos a escala global y regional. Hasta la fecha, Japón definía la seguridad nacional de manera circunscrita a la defensa de su territorio; la declaración hacía hincapié en «el compromiso activo de Japón con la mejora de la seguridad internacional».

La declaración subrayó asimismo la necesidad de una mayor coordinación entre las fuerzas de ambos países. En este marco debe situarse la Global Posture Review norteamericana, que prevé –durante los próximos diez años– una reducción de 10.000 hombres en su actual despliegue de 42.000 en Japón. Ambos gobiernos han discutido la reestructuración de su cooperación militar desde 2003, incluyendo el tamaño y ubicación de las bases de EEUU, para facilitar una mejor y más flexible capacidad de respuesta. Washington se quejó regularmente de la falta de una clara respuesta japonesa, debida sobre todo a la resistencia de las fuerzas políticas locales de las provincias o municipios donde se encuentran las bases. El 26 octubre se logró finalmente un acuerdo sobre la reubicación de una base aérea norteamericana en Okinawa, eliminando el principal obstáculo a las conversaciones sobre el redespiegue de las tropas de EEUU en el país. Se confiaba de este modo en lograr un acuerdo global antes de la visita del presidente Bush a mediados de noviembre.

Si con EEUU se avanzó en la línea de una mayor profundización de la alianza, las relaciones de Japón con sus vecinos –China y Corea del Sur– conocieron una nueva espiral de enfrentamiento. La declaración del 19 de febrero fue uno de los principales motivos del choque con Pekín, que debe sumarse a las quejas chinas contra los manuales de historia japoneses y la oposición a la pretensión de Tokio de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad. A partir del 9 de abril, comenzaron a producirse manifestaciones antijaponesas en Pekín, extendidas días después a Shanghai y otras ciudades. Las movilizaciones incluyeron actos de

vandalismo contra empresas y representaciones diplomáticas japonesas. Los incidentes pueden calificarse como el momento de mayor tensión entre ambos países desde la normalización de sus relaciones diplomáticas en 1972, haciendo de la hostilidad chino-japonesa un nuevo elemento de preocupación desde la perspectiva de la seguridad regional.

La reacción inicial a las protestas en Pekín por parte del ministerio chino de Asuntos Exteriores fue la de culpar de los problemas al gobierno japonés por su tratamiento de la historia entre los dos países, las visitas de Koizumi al templo de Yasukuni, donde se rinde homenaje a las víctimas de conflictos bélicos –incluyendo 14 criminales de guerra– y por la ya mencionada inclusión de Taiwan en el comunicado de la reunión «2+2». Con posterioridad a un viaje de emergencia a Pekín del ministro de Asuntos Exteriores japonés, Machimura Nobutaka, el 17 de abril, el presidente Hu y el primer ministro Koizumi se reunieron en Indonesia el 23 de abril, durante la conmemoración del aniversario de la cumbre de Bandung. Koizumi expresó abiertamente las disculpas japonesas por el sufrimiento causado durante los años treinta. Por su parte, el gobierno chino denunció las protestas antijaponesas. Pero estos intentos a favor de la normalización se vieron interrumpidos cuando, a finales de mayo, Pekín canceló en el último minuto una visita ya programada de la viceprimera ministra Wu Yi con Koizumi durante su viaje a Japón.

Koizumi visitó el templo de Yasukuni el 17 de octubre (por quinta vez desde 2001), volviendo a despertar la caja de los truenos. China canceló una prevista visita del ministro de Asuntos Exteriores japonés, en la que se además de discutir los problemas bilaterales en el mar de China oriental, se intentaba facilitar el camino hacia una reunión entre Koizumi y Hu. Las cuestiones territoriales, en efecto, han sido una fuente añadida de tensión entre Japón y China a lo largo del año. El problema central es el de la exploración de depósitos de gas y de petróleo en el límite de lo que Tokio considera como su zona económica exclusiva, pero que China no reconoce como tal (define su zona de manera más extensa, en correspondencia con su plataforma continental). Después de sucesivos incidentes, Japón propuso en octubre buscar una solución conjunta a la disputa, sin que las conversaciones mantenidas hasta la fecha hayan producido resultado alguno.

La visita de Koizumi a Yasukuni no sólo complicó las relaciones con Pekín. Singapur y Taiwan también protestaron con firmeza, pero Corea del Sur fue más lejos, anunciando que se cancelaría la visita del presidente

Roh Moo-hyun a Japón, prevista para finales de año. Esta tensión con Seúl, que también se mostró en primavera contrario a que Japón accediera al Consejo de Seguridad de la ONU, se produjo cuando se cumplían 40 años de la normalización de las relaciones entre ambos países y, además de la visita a Japón de Roh, se había sugerido incluso una posible visita del príncipe heredero japonés a Corea del Sur. Pero la razón fundamental de esta hostilidad es territorial: las reclamaciones sobre unas pequeñas islas que los japoneses llaman Takeshima y los coreanos Tokdo, y que Japón ha controlado desde 1905. El anuncio de la prefectura de Shimane de que el 22 de febrero sería designado como «día de Takeshima» despertó una fuerte reacción emocional en los dos países.

El año terminó por tanto con un Japón aislado en Asia desde el punto de vista político, y cada vez más volcado en su aliado norteamericano. Es una situación que complica los movimientos estratégicos de Tokio de cara a la dinámica regionalista así como frente al activismo diplomático chino en el sureste asiático, en Asia meridional y en Asia central.

PENÍNSULA COREANA

Las ambiciones nucleares de Corea del Norte fueron, un año más, la principal preocupación de seguridad en la región. La crisis surgió en octubre de 2002, después de que EEUU presentara a Pyongyang pruebas de que el régimen norcoreano había mantenido, en violación del Acuerdo Marco de 1994 que resolvió una crisis anterior, un programa de enriquecimiento de uranio. La falta de opciones militares y la intermediación de China propició un enfoque diplomático del problema a través de las conversaciones a seis bandas (además de Washington, Pekín y Pyongyang, participan Seúl, Tokio y Rusia) mantenidas desde agosto de 2003.

En la tercera ronda (junio de 2004), EEUU presentó una nueva propuesta con vistas a la desnuclearización de Corea del Norte (véase edición anterior del Panorama Estratégico). De conformidad con la propuesta, Pyongyang se comprometería a dismantelar su programa de armamento nuclear a cambio de la ayuda energética inmediata de China, Corea del Sur y Japón. Cuando asumiera este compromiso, EEUU le proporcionaría una «garantía provisional de seguridad» de que no le atacará ni buscará el cambio de su régimen. Washington comenzaría asimismo negociaciones bilaterales con Corea del Norte con el objeto de eliminar las sanciones económicas y sacar al país de la lista de países que apoyan el

terrorismo. Pyongyang tendría entonces tres meses para un «período preparatorio de desmantelamiento» en el que congelaría su programa nuclear cerrando sus instalaciones. Tras esos tres meses, el mantenimiento de la ayuda energética y una garantía de seguridad más firme dependería de que Corea del Norte cumpliera una serie de plazos para la declaración completa de sus programas, sacar todos los materiales nucleares del país y permitir el regreso de los inspectores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA). A partir de ese momento se llegaría a un acuerdo para normalizar las relaciones con EEUU y con Japón.

La propuesta exigía que fuera Pyongyang quien diera el primer paso, mientras se reservaban los incentivos que ofrecería EEUU para más tarde; razón por la que demandó la simultaneidad de las acciones. Pero arrancó entonces un periodo de distanciamiento de Pyongyang con respecto al proceso, que continuó después de la inauguración de la nueva administración Bush. A comienzos de 2005, el régimen de Kim Jong-il indicó que no regresaría a las negociaciones mientras EEUU no abandonase su «política hostil», de la que encontraría nuevos ejemplos en las semanas siguientes. Así, por ejemplo, en su audiencia de confirmación en el Senado el 19 de enero, Condoleezza Rice calificó a Corea del Norte como un «reducto de tiranía».

A principios de febrero, Hu Jintao recibió a un enviado personal de Bush, quien le transmitió la urgencia de reanudar las conversaciones e intensificar la presión sobre Corea del Norte. El 10 de febrero, Pyongyang anunció estar en posesión de armamento nuclear y declaró la «suspensión indefinida» de su participación en las negociaciones, citando como razón la «hostilidad» de EEUU. Corea del Norte insistió, no obstante, en que «su último objetivo es la desnuclearización de la península». Tras ese anuncio, fue el embajador de EEUU en Corea del Sur, Christopher Hill, confirmado poco después como nuevo secretario de Estado adjunto para asuntos de Asia Oriental, quien visitó China y se entrevistó con un alto cargo del Partido Comunista, Wang Jiarui, justo antes de que éste partiera para Pyongyang, donde transmitió un mensaje de Hu a Kim Jong-il.

El líder norcoreano transmitió el 21 de febrero al enviado chino que una «suspensión indefinida» no es lo mismo que una retirada permanente, y que consideraría la vuelta a la mesa de negociaciones si pudieran establecerse las «debidas condiciones» y si EEUU mostraba su «sinceridad». Las condiciones habían sido descritas días antes por el embajador norcoreano ante la ONU: «Si EEUU promete que no interferirá en los asuntos

internos de Corea del Norte y garantiza un resultado sustantivo de las conversaciones, estamos dispuestos a participar en un diálogo bajo cualquier forma». Sería el mismo mensaje transmitido por el primer ministro norcoreano, Pak Pong Ju, durante su visita a Pekín del 24 al 27 de marzo, a su vez precedida por la de la secretaria de Estado de EEUU, Condoleezza Rice. Ésta abandonó sus calificativos de enero para referirse ahora a Corea del Norte como un «Estado soberano», en una demostración de respeto que contribuyó a mejorar la atmósfera diplomática.

A principios de junio, Pyongyang empezó a mandar mensajes en el sentido de que podría volver a las negociaciones si EEUU «reconoce y respeta» su país. El anuncio lo hizo el ministro surcoreano de Unificación, Chung Dong-young, después de reunirse con Kim Jong-il en el primer encuentro de un miembro del gobierno de Seúl con el líder norcoreano en más de tres años. Kim incluso detalló lo que haría en caso de que las negociaciones tuvieran éxito: permitiría el regreso de los inspectores del OIEA y volvería a incorporarse al tratado de no proliferación nuclear. Kim llegó a decir que «si se garantiza la seguridad de su régimen, no hay razones para tener una sola arma nuclear».

El *impasse* se rompió finalmente el 9 de julio. Un encuentro en Pekín de Hill con el embajador norcoreano Kim Gue-gwan acabó con un largo paréntesis de 13 meses en las negociaciones. Para entonces, Washington había abandonado sus críticas al régimen norcoreano, había reanudado los contactos con los diplomáticos de este país en las Naciones Unidas, e incluso había anunciado el envío de ayuda alimentaria. EEUU había reconocido el fracaso de su estrategia anterior y Hill consiguió la autoridad y el visto bueno de su administración para seguir un nuevo enfoque y actuar bilateralmente con los norcoreanos. El 19 de julio se anunció que la cuarta ronda se celebraría el 26 del mismo mes en Pekín.

En vísperas de su apertura, Corea del Sur ofreció al Norte un importante incentivo para el abandono de sus armas nucleares: dos millones de kilovatios anuales a partir de 2008, una suma equivalente a la electricidad que hubieran producido los dos reactores de agua ligera prometidos por el Acuerdo Marco de 1994 y cuya construcción se detuvo en 2003 tras estallar la crisis nuclear. Según trascendió, la oferta la hizo personalmente el ministro Chung a Kim Jong-il en su reunión del 17 de junio.

La cuarta ronda se interrumpió el 7 de agosto después de 13 días –algo inédito hasta la fecha: las anteriores no duraron más de dos o tres jornadas– fijándose su reanudación para varias semanas más tarde. La

principal novedad de la cuarta ronda es que se abandonó el formato plenario que no satisfacía a ninguna de las partes y se mantuvieron repetidos encuentros bilaterales entre los seis participantes, y de modo particular entre norteamericanos y norcoreanos. Las conversaciones se retomaron el 13 septiembre, con el principal obstáculo aún pendiente: la insistencia de Corea del Norte en su derecho a mantener un programa nuclear civil aun cuando renuncie a sus armas nucleares.

Esta petición fue rechazada por EEUU, pero tras negarse las partes a asumir los términos de cuatro sucesivos borradores de declaración presentados por China, Pekín forzó la adopción de un quinto texto, anunciado el 19 de septiembre. De conformidad con sus términos, Pyongyang se compromete a «abandonar todas sus armas nucleares así como sus programas nucleares existentes y reincorporarse a corto plazo al tratado de no proliferación nuclear y a las salvaguardias del OIEA». A cambio, Corea del Norte recibiría una garantía de seguridad, una promesa de EEUU y Japón de normalizar sus relaciones, una oferta surcoreana de suministro de dos millones de kilovatios de electricidad. La cuestión de si Pyongyang puede desarrollar energía nuclear civil y su demanda de reactores de agua ligera quedó aparcada para una siguiente reunión. La declaración hizo asimismo hincapié en impulsar un acuerdo permanente de paz en la península coreana y establecer un sistema multilateral de seguridad en el noreste asiático.

Los detalles quedaron pues para la quinta ronda, abierta en Pekín el 9 de noviembre e interrumpida sólo dos días más tarde, pero la declaración de septiembre puede facilitar el principio del fin del acuerdo. Cuando Hu Jintao visitó por primera vez Pyongyang el 28 de octubre (en la primera visita del máximo líder chino desde la de Jiang Zemin en 2001), insistió en el objetivo de una península desnuclearizada, con el que aparentemente se comprometió Kim Jong-il. El cambio de actitud de Washington y de Pyongyang, así como la labor de intermediación de Pekín lograron ese principio de acuerdo tras más de dos años de crisis.

SURESTE ASIÁTICO

Dos grandes asuntos definieron el contexto estratégico del sureste asiático durante 2005. Por un lado, la violencia terrorista y secesionista en Indonesia, Filipinas y Tailandia, además de la amenaza que supone la Jemaa Islamiya, grupo vinculado a Al Qaeda. Por otro, la competencia entre EEUU y China por su influencia en la subregión.

Indonesia

A comienzos de año, las fuerzas armadas indonesias mantenían su intervención contra los separatistas de Aceh (Movimiento para la Liberación de Aceh, GAM), un conflicto que en 30 años ha provocado más de 15.000 muertos. Con posterioridad a su elección como presidente en 2004, Susilo Bambang Yudhoyono manifestó su determinación de resolver el conflicto y habló en términos poco concretos de la necesidad de acordar una nueva agenda social, económica y religiosa con respecto a Aceh, pero la posibilidad de conversaciones de paz entre Yakarta y el GAM –que continuaba insistiendo en la independencia del territorio– parecía remota.

A finales de 2004, el tsunami producido por un terremoto con su epicentro cerca de Aceh produjo unas 250.000 víctimas en la costa occidental de la provincia –incluyendo cientos de miembros de las fuerzas de seguridad– y más de 600.000 personas se quedaron sin hogar. En plena parálisis del gobierno frente a la escala del desastre, el GAM declaró un cese el fuego y las fuerzas del gobierno pudieron volcarse en la ayuda humanitaria, pero en pocos días se reanudaron los enfrentamientos armados. Yakarta comenzó a elaborar planes para la reconstrucción de Aceh y, a finales de enero de 2005, se celebraron conversaciones de paz en Helsinki, sin indicación de flexibilidad alguna por las partes: los rebeldes continuaron exigiendo la independencia, mientras que Yakarta no ofrecía más que una «autonomía especial».

Sin embargo, la situación provocada por el tsunami permitió el mantenimiento de unas negociaciones que, tras siete meses, condujeron el 17 de julio a un acuerdo entre el gobierno indonesio y la guerrilla secesionista de Aceh para poner fin al conflicto. El acuerdo, cuyo mediador fue el ex(presidente finlandés Martti Ahtisaari, se firmó en Helsinki el 5 de agosto. Indonesia concedió una amplia autonomía a Aceh, que contará con un gobierno regional, una bandera y un himno. El GAM podrá convertirse en partido político y concurrir a las elecciones tras renunciar al objetivo de la independencia. El acuerdo, por el que el GAM se compromete a desarmar a sus 3.000 combatientes antes de final de año, está supervisado por la Unión Europea –con participación española– y por la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN).

Pese a las buenas noticias en Aceh, el terrorismo no dejó de actuar en Indonesia en 2005. Un atentado simultáneo en tres restaurantes en

Jimbaran y Kuta (isla de Bali) el 1 de octubre, dejaron 19 muertos (más los tres suicidas) y más de 100 heridos. El autor fue la Jemaa Islamiya, responsable asimismo del atentado en Bali de octubre de 2002 (202 muertos), del producido en el hotel Marriott de Yakarta (12 muertos) en agosto de 2003, así como en la embajada australiana en Yakarta en septiembre de 2004 (10 muertos). En relación con los dos primeros atentados, se había detenido al supuesto líder espiritual de la organización, Abu Bakar Bashir. Sin embargo, el 3 de marzo fue exonerado de su responsabilidad directa en los hechos y se le impuso tan sólo una pena de 30 meses en prisión por «su conocimiento de los autores».

Filipinas

Desde finales de 2004 se confiaba en que las negociaciones entre Manila y el Frente Moro de Liberación Islámica (MILF), suspendidas desde 2001, pudieran reanudarse pronto. Aparentemente, el MILF podía abandonar su demanda de un estado independiente y aceptar una solución federal en la que el territorio contaría con una importante autonomía. Aunque se produjo una nueva violación del cese el fuego a mediados de enero, cuando miembros del MILF atacaron un destacamento del ejército en la provincia de Maguindanao, al sur de Mindanao, se mantuvo la reanudación de las conversaciones de paz para el mes de abril.

El gobierno afrontaba simultáneamente una doble amenaza: la del comunista Nuevo Ejército Popular (que cuenta con unos 8.000 miembros), y la de un grupo escindido del MILF y formado por los seguidores del líder del Frente Moro de Liberación Nacional (MNLF), Nur Misuari, y vinculado al grupo terrorista y criminal Abu Sayyaf. En febrero, Abu Sayyaf y la facción de Misuari del MNLF atacaron un convoy de las fuerzas armadas filipinas en el sur de la isla de Jolo, provocando la mayor reacción de las fuerzas armadas de los tres últimos años. La ofensiva, que incluyó ataques aéreos, provocó el desplazamiento de más de 50.000 civiles, pero logró acabar con la rebelión.

El mismo mes de febrero, tres atentados con bombas de Abu Sayyaf acabaron con la vida de 13 personas en el distrito financiero de Manila y en las ciudades del General Santos y Davao en el sur del archipiélago. Miembros del grupo detenidos por su relación con los atentados, revelaron nuevos planes de atentados. Varios prisioneros del grupo intentaron escapar de la prisión de alta seguridad en Manila donde estaban presos,

con el resultado de 28 muertos, incluyendo tres altos responsables de Abu Sayyaf, tras la intervención de las fuerzas de seguridad. Tras este incidente, el jefe operativo del grupo, Jainal Antel Sali («Abu Suleiman»), amenazó con «traer la guerra a Manila». El agravamiento de la amenaza terrorista condujo al gobierno a recuperar sus iniciativas antiterroristas –hay 17 proyectos de ley pendientes– que siguen no obstante paralizados a finales de año.

La situación política no ayuda. A mediados de julio se produjo una nueva crisis sobre casos de corrupción y fraude electoral. La presidenta Gloria Macapagal-Arroyo se encontró con la dimisión de diez miembros de su gobierno. Macapagal propuso la sustitución del actual sistema presidencial por uno de corte parlamentario, pero es algo que requiere una reforma constitucional. Los temores de un golpe de Estado, o de declaración de la ley marcial, o del mero desorden, llevaron a EEUU a pronunciarse acerca de la necesidad de que el gobierno respete las reglas del juego para asegurar la estabilidad política.

Tailandia

El partido del primer ministro Thaksin Shinawatra, Thai Rak Thai (TRT), consiguió en febrero una espectacular victoria electoral con el 70% de los votos y más de las tres cuartas partes de los escaños parlamentarios, lo que le permitió formar el primer gobierno de un solo partido en la historia del país. Thaksin se benefició de una buena situación económica, así como de su gestión del impacto del tsunami de diciembre de 2004 en el enclave turístico de Phuket, donde murieron 8.000 personas. Su partido no tuvo ningún éxito sin embargo en las tres provincias del sur, de población islámica, donde no consiguió ningún diputado.

La reanudación de la violencia separatista en estas provincias desde 2003, continuó su escalada a lo largo del año siguiente, con un resultado de casi 600 víctimas. A pesar de que a finales de 2004 Thaksin anunciara el arresto de los cuatro principales líderes de los grupos violentos, los atentados continuaron a principios de 2005. A mediados de febrero se produjo el primer atentado con coche bomba en el sur de Tailandia, en la ciudad de Sungei Golok, que produjo seis muertos.

El 28 de febrero, el departamento de Estado de EEUU publicó su informe anual sobre derechos humanos, en el que criticó una vez más al gobierno de Thaksin. El motivo principal esta vez fue su respuesta a la vio-

lencia separatista en las provincias del sur. El gobierno denunció la intromisión de EEUU, pero aparentemente decidió adoptar un nuevo enfoque sobre la crisis. En el mismo mes de febrero, se nombró al ex primer ministro Anand Panyarachun al frente de una Comisión de Reconciliación Nacional integrada por miembros del Parlamento, altos funcionarios, miembros de las fuerzas de seguridad y representantes de la comunidad islámica del sur.

Cuando Condoleezza Rice visitó Tailandia en julio, apoyó al gobierno en el sentido de que la insurgencia es una cuestión interna, sin vínculos con el terrorismo internacional, y prometió reforzar la cooperación policial y de inteligencia.

Estados Unidos y China

El papel de seguridad de EEUU en el sureste asiático es hoy el mayor desde el fin de la guerra fría en el contexto de la guerra contrterrorista, lo que le ha ocasionado choques con algunos países de la subregión que no comparten su enfoque. A finales de 2004, la catástrofe natural del tsunami proporcionó a Washington una oportunidad para encabezar los esfuerzos de reconstrucción y transmitir una nueva imagen. Mientras EEUU afronta un desafío al mantenimiento de su influencia regional, China continuó su estrategia dirigida a convertirse en un importante actor estratégico en el sureste asiático.

A principios de mayo, el vicesecretario de Estado Robert Zoellick visitó Tailandia, Vietnam, Filipinas, Indonesia, Malasia y Singapur para «sentar las bases de unos vínculos más estrechos con la ASEAN durante la segunda administración Bush». Zoellick, que anunció nuevos paquetes de ayuda para la reconstrucción de la zona tras el tsunami, subrayó la necesidad de mantener la alerta en la lucha antiterrorista e hizo también hincapié en el desarrollo y la cooperación económica. Aunque su visita a Indonesia y Filipinas se produjo poco después de la del presidente chino, Hu Jintao, Zoellick negó que este hecho tuviera nada que ver. Preguntado al respecto, Zoellick respondió que «es completamente natural que China desempeñe un mayor papel en la región (...) y sería un error pensar que éste puede limitarse». Subrayó no obstante las diferencias entre uno y otro, indicando que «EEUU demostró con posterioridad al tsunami que ningún otro país tiene el mismo alcance global en nuestra contribución humanitaria a la reconstrucción.»

Durante su viaje, Zoellick aseguró que la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, asistiría en julio a la cumbre anual del Foro Regional de la ASEAN (ARF). Pero lo que debía ser su primera asistencia al foro se canceló (la sustituyó el propio Zoellick). Fue un gesto mal recibido entre los miembros de la ASEAN, y que se producía en ese contexto de inquietud por la creciente influencia china en la zona.

Pekín, en efecto, mantuvo el activismo de su diplomacia regional. El 20 de abril, el presidente Hu Jintao comenzó un viaje de una semana que le llevó a Indonesia, Brunei y Filipinas, con una motivación claramente estratégica. Por un lado, al asistir al cincuenta aniversario de la cumbre afroasiática de Bandung, Hu reafirmó la identificación de China con otros países en desarrollo. Por otro, Pekín buscaba la manera de profundizar sus relaciones con la ASEAN, avanzando en el desarrollo de sus relaciones bilaterales con los tres países que visitó.

En Indonesia, Hu firmó un acuerdo de asociación estratégica. Ambos países se fijaron el objetivo de aumentar el comercio bilateral de los 13.500 millones de dólares de 2004 a 20.000 millones en 2006. También se confía en un aumento significativo de las inversiones chinas, que en el sector energético de Indonesia ya alcanza los 1.200 millones de dólares. Pero con independencia del aumento del comercio y las inversiones, la consecuencia más importante buscada por el viaje era la de poner fin de manera oficial a la desconfianza que ha marcado la relación bilateral entre Yakarta y Pekín desde el intento de golpe de estado comunista de 1965. La relación entre China y el país líder de la ASEAN podrán ahora extenderse y profundizarse más fácilmente en los terrenos económico, político y cultural. Las autoridades chinas mantuvieron ese enfoque durante la visita del presidente Susilo Bambang Yudhoyono a Pekín a finales de julio.

También en Filipinas se esforzó Hu por mantener la nueva dinámica positiva en las relaciones bilaterales, impulsada asimismo por la visita a China a principios de año de la presidenta Gloria Macapagal-Arroyo. Hu predijo que el comercio entre los dos países se duplicará en los próximos cinco años, para alcanzar los 30.000 millones de dólares. Como en el caso de Indonesia –o de Tailandia, cuyo primer ministro, visitó China a finales de junio– también las relaciones chino-filipinas se están desarrollando en un nuevo contexto político y económico. La presencia de Hu en Manila sirvió para confirmar la creciente importancia del archipiélago para las autoridades chinas y su voluntad de reforzar los contactos en todas las esferas.

ASIA MERIDIONAL

Por si el conflicto de Cachemira no fuera suficientemente complejo, una catástrofe natural (un terremoto en octubre, con epicentro cerca de la capital de la parte paquistaní) y el terrorismo (una serie de atentados en Nueva Delhi, también en octubre, reivindicado por un grupo de separatistas) fueron nuevos golpes a las esperanzas de paz. Por lo demás, como el sureste asiático, también el subcontinente indio fue objeto de la competencia diplomática de EEUU y de China, pero en un contexto que revela la creciente sofisticación de la política exterior india, un país que aspira a su reconocimiento como gran potencia.

Cachemira

Desde principios de año, India y Pakistán mantuvieron el proceso diplomático abierto en 2003 y que conoció un nuevo impulso tras el cambio de gobierno en Delhi en 2004. En el contexto de un mejorado entorno de seguridad –un cese el fuego que no se ha roto y la reanudación después de 60 años de un servicio de autobuses entre las dos partes de Cachemira– ambos países han mantenido el diálogo más amplio y abierto en décadas, incluyendo los contactos al más alto nivel.

Además de los repetidos encuentros entre los ministros de Asuntos Exteriores de la India, Natwar Singh –que dimitió en noviembre en relación con la investigación de la ONU sobre el programa de alimentos a Irak– y de Pakistán, Mahmud Kasuri, el primer ministro Manmohan Singh y el general Musharraf –quienes se vieron por primera vez en Nueva York en septiembre de 2004– se reunieron de nuevo en Delhi el 18 de abril. Durante la visita del presidente paquistaní a la India, ambos gobiernos subrayaron que el proceso de paz resultaba ahora «irreversible». Quizá la medida más significativa que adoptaron fue la apertura al comercio de la «línea de control» que divide Cachemira.

El 5 de septiembre, Singh anunció que la India retiraría buena parte de sus tropas de Cachemira si se pone fin a la infiltración de militantes y a la violencia. El anuncio lo hizo dos semanas antes de que los líderes de ambos países se encontraran de nuevo en Nueva York, en el marco de la cumbre de la ONU, donde reiteraron su compromiso de resolver pacíficamente todos los asuntos abiertos, incluyendo naturalmente Cachemira.

La provincia sufrió un terrible terremoto el 8 octubre, con su epicentro cerca de Muzaffarabad, capital de la Cachemira pakistaní, que produjo más de 75.000 muertos y dejó sin hogar a tres millones y medio de personas. La catástrofe planteó al general Musharraf uno de sus mayores desafíos internos desde que se hizo con el poder en 1999. Las organizaciones humanitarias organizaron desde el primer momento sus planes de ayuda, y también la OTAN, que envió una misión de ayuda –la primera de este tipo en su historia– en la que participan 370 soldados españoles (de un total de 814), y que financia España, país que dirige la operación sobre el terreno. Más delicado para Pakistán fue cómo reaccionar a las ofertas de ayuda de la India. Tardíamente, Islamabad aceptó el envío de alimentos y medicinas, pero rechazó toda participación de militares y helicópteros indios en la operación de rescate. Tampoco quiso que se abriera la línea de control para facilitar el acceso de los equipos de asistencia a las víctimas, aunque el 29 de octubre daría marcha atrás en su negativa.

Ese mismo día, mientras se negociaba la apertura de la frontera –sellada desde 1949 hasta la puesta en marcha del servicio de autobuses en abril– se produjeron tres atentados terroristas con bombas en Nueva Delhi, que causaron 62 muertos y cuya autoría fue reivindicada por la organización Inquilabi Mahaz (Grupo Revolucionario Islámico), un grupo separatista poco conocido. Se cree que detrás se encuentra Lashkar-e-Taiba (Ejército de la Pureza), un poderoso grupo de origen paquistaní que pretende la independencia de la parte india de Cachemira o su anexión a Pakistán. El objetivo del atentado no era otro que torpedear el diálogo entre los dos países, pero ambos gobiernos insistieron en su voluntad de continuarlo y nada reflejó mejor su determinación que el compromiso de abrir la línea de control.

Relaciones con EEUU y China

Desde una perspectiva geopolítica, uno de los hechos más importantes del año fue el giro en la política de EEUU hacia Asia meridional. Desde principios de 2005, la administración Bush estaba mandando mensajes en el sentido de que la India sería el objeto de uno de los principales cambios en la política exterior de su segundo mandato. Uno de los motivos de esa reorientación no es difícil de adivinar: China. Y, como no podía ser menos, también Pekín avanzó en el desarrollo de una nueva relación con Delhi.

La visita de Condoleezza Rice a Nueva Delhi el 16 de marzo, su primer destino en su primer viaje a Asia como Secretaria de Estado, fue la oca-

sión para impulsar este proceso de acercamiento entre las dos mayores democracias del mundo. El 25 de marzo, tras su vuelta a Washington, el Presidente Bush telefoneó al primer ministro Singh para informarle personalmente de que EEUU pondría fin a la prohibición de venta a Pakistán de F-16, mantenida por el Congreso durante los últimos 15 años. Simultáneamente, para adelantarse a las previsibles críticas de la India, la administración Bush anunció que había permitido a sus empresas ofrecer F-16 y F-18 a la Fuerza Aérea india y prometió apoyar futuras peticiones indias de equipos de defensa. Pero, sobre todo, le informó de una iniciativa con respecto a la India: EEUU había tomado la decisión de «ayudar a la India a convertirse en una gran potencia en el siglo XXI».

Esta nueva política hacia Asia meridional representa la mayor transformación en las relaciones bilaterales en más de 50 años. La administración Bush asumía así la estrategia defendida desde hacía algunos años en varios medios orientada a desvincular India y Pakistán y formular una política individualizada hacia cada uno de ellos. El objetivo norteamericano es el de permitir a la India su ascenso como gran potencia, garantizando al mismo tiempo a Pakistán su seguridad y estabilidad.

La visita de Rice a Delhi fue seguida por la de su homólogo indio, Natwar Singh, a Washington en abril, y por el encuentro en el Pentágono el 29 de junio de los titulares de Defensa, Donald Rumsfeld y Pranab Mukherjee, quienes firmaron un acuerdo por 10 años, el primer pacto formal de defensa entre ambos países desde que EEUU impuso sanciones a la India en 1998 con posterioridad a sus ensayos nucleares. El «nuevo marco para las relaciones de defensa entre EEUU y la India» promete una reforzada cooperación militar, incluyendo la producción conjunta de armamento, transferencias de tecnología, patrullar conjuntamente las vías marítimas asiáticas y la colaboración en misiles.

La confirmación de la nueva etapa en las relaciones bilaterales se produjo con ocasión de la visita del primer ministro Manmohan Singh a Washington (y será seguida por la visita de Bush a la India a principios de 2006). El 18 de julio, Singh y el presidente Bush anunciaron una «asociación global» entre EEUU y la India. Nueva Delhi no consiguió el apoyo de Washington a su ambición de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad, pero sí el apoyo a su status nuclear. Abandonando la política mantenida desde la administración Clinton, EEUU afirmó que la «anomalía» de la India en el marco de la no proliferación nuclear no sería un obstáculo al desarrollo de esta nueva relación. Washington indicó que,

«como un estado responsable con avanzada tecnología nuclear, la India debe tener los mismos beneficios y ventajas que esos otros estados nucleares».

Este tratamiento de EEUU a la India, país que no ha firmado el tratado de no proliferación, supone un duro golpe al ordenamiento jurídico internacional, pero refuerza el status internacional de Nueva Delhi, al tiempo que abre el camino a la cooperación en energía nuclear entre las dos partes, algo buscado por la India dada su insuficiencia energética. A cambio, Delhi prometió asumir las responsabilidades de los estados nucleares, incluyendo el acceso a sus instalaciones de los inspectores del OIEA y el mantenimiento de su moratoria sobre pruebas nucleares. Este acuerdo necesitará no obstante la aprobación del Congreso norteamericano, lo que no está del todo claro que pueda conseguir Bush.

El interés de EEUU por la India fue compartido durante el año por China. A finales de enero, Pekín y Nueva Delhi inauguraron un diálogo estratégico. Sin una agenda fija, las dos partes quieren ir más allá de una mera relación bilateral para coordinar sus puntos de vista sobre las grandes cuestiones regionales y globales (como terrorismo, energía o la reforma de la ONU) y buscar de esa forma nuevos equilibrios en el sistema internacional. La visita del primer ministro chino, Wen Jiabao, a la India, selló el compromiso de los dos gigantes asiáticos con el anuncio, el 11 de abril, de una «Asociación estratégica por la paz y la prosperidad».

Ambos países aspiran a poner fin a sus disputas fronterizas (existentes desde 1962) e impulsar el comercio y las relaciones económicas. Durante la visita de Wen, se firmó un acuerdo de principios para la resolución de la disputa fronteriza, al tiempo que China de manera explícita reconoció Sikkim como parte de la India, y ésta reconoció a la región autónoma de Tíbet como parte de China. En cuanto al comercio bilateral, éste ha alcanzado los 13.600 millones de dólares en 2004 (comparado con sólo 3.000 millones en 2000). El objetivo es alcanzar los 20.000 millones en 2008, una cifra equivalente al actual comercio entre India y EEUU pero que sólo representa un uno por cien del comercio exterior chino y un nueve por cien del indio.

Naturalmente este espíritu de cooperación debe entenderse en el contexto de dos potencias emergentes que buscan una redefinición del orden mundial sobre unas bases de multipolaridad, pero mantienen cierta desconfianza entre sí. Su crecimiento económico, grandes poblaciones y reforzadas capacidades militares harán de China y la India dos grandes

potencias globales en la próxima década, pero si están dispuestas a cooperar en un amplio abanico de asuntos políticos, económicos y tecnológicos, son también conscientes de su potencial como competidores en el acceso a recursos energéticos en Asia central y en el Golfo Pérsico, y del riesgo de choque de sus intereses marítimos en el sureste asiático y en el Océano Índico. Así, por ejemplo, Nueva Delhi observa que China está construyendo un importante puerto en Pakistán y mantiene una estrecha relación con Birmania. Pekín, por su parte, quiere asegurarse de que la India no se incline demasiado hacia EEUU.

En esta nueva configuración geopolítica, Delhi no es simplemente un socio de China o de EEUU: India está emergiendo como una gran potencia que sigue su propia estrategia para maximizar su posición internacional. Ha logrado con éxito ser cortejada simultáneamente por Washington y por Pekín, para operar de manera autónoma con respecto a ambos aunque las implicaciones de este nuevo triángulo estratégico no son del todo claras.

CONCLUSIONES

El año 2005 reveló una serie de cambios en el escenario geopolítico asiático, que con seguridad tendrán consecuencias globales a largo plazo. El principal factor de transformación es el auge de China como superpotencia. Las implicaciones tanto de su crecimiento económico como de su modernización militar han conducido a Japón, India, Rusia y la ASEAN, entre otros, a responder a este nuevo poder chino. Por no hablar, naturalmente, de EEUU: la creciente competencia entre Washington y Pekín por su respectiva influencia en Asia es uno de los motores centrales del cambio estratégico en la región.

China y EEUU tratan de redefinir su relación bilateral. Washington no tiene más opción que aceptar la emergencia de la República Popular, pero trata de asegurarse de que lo haga sin alterar la estabilidad global y regional. No obstante, las suspicacias norteamericanas sobre las intenciones últimas de China, y las de ésta sobre las de EEUU, provocan movimientos de cada uno de ellos que a su vez complican sus respectivos cálculos estratégicos.

Este contexto, del que también forma parte el endurecimiento de la tensión entre China y Japón, obligó a reducir las expectativas sobre la primera cumbre de Asia Oriental, celebrada en Kuala Lumpur (Malasia) el 14

de diciembre. Dieciséis países que representan la mitad de la humanidad, se reunieron en este encuentro sin precedente, convocado con la ambición de dar los primeros pasos para la construcción de una Comunidad de Asia Oriental. Este término no apareció en la declaración final de una cumbre en la que no hubo acuerdo sobre el objetivo final y primó más la discusión sobre quién debía participar y sobre la ausencia de EEUU. No obstante, a pesar de los obstáculos políticos a la integración, no puede minusvalorarse este proceso, que simboliza la determinación asiática de adquirir una posición global equiparable a la de norteamericanos y europeos.

No puede hacerse un repaso del año, por último, sin mencionar el gradual acercamiento español a Asia. Además de la presencia sobre el terreno en Afganistán, Aceh (Indonesia) y Pakistán, países tradicionalmente ajenos a nuestros intereses nacionales, la visita de Rodríguez Zapatero a China en julio, y de la del presidente chino, Hu Jintao, a Madrid en noviembre, hicieron de 2005 un año realmente excepcional para las relaciones hispano-asiáticas. Su colofón llegó el 22 de diciembre con la presentación por parte del presidente del gobierno del Plan de Acción Asia-Pacífico 2005-08, cuyas iniciativas para el resto de la legislatura persiguen que Asia deje de ser esa última frontera de la política exterior española, para convertirse en uno de sus grandes ejes.